



Aalborg Universitet

AALBORG UNIVERSITY  
DENMARK

## Arbejdsmiljøet ved udbud af renovationsarbejde

*demonstrationsprojekt for indarbejdelse og efterlevelse af arbejdsmiljøkrav ved udbud og udførelse af renovationsopgaver*

Busck, Ole Gunni

*Publication date:*  
2007

*Document Version*  
Også kaldet Forlagets PDF

[Link to publication from Aalborg University](#)

*Citation for published version (APA):*

Busck, O. G. (2007). *Arbejdsmiljøet ved udbud af renovationsarbejde: demonstrationsprojekt for indarbejdelse og efterlevelse af arbejdsmiljøkrav ved udbud og udførelse af renovationsopgaver*. Branchearbejdsmiljørådet for transport.

### General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal -

### Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at [vbn@aub.aau.dk](mailto:vbn@aub.aau.dk) providing details, and we will remove access to the work immediately and investigate your claim.

# Arbejdsmiljøet ved udbud af renovationsarbejde

**Demonstrationsprojekt for indarbejdelse og efterlevelse af arbejdsmiljøkrav ved udbud og udførelse af renovationsopgaver**

Projektet er udført for **Branchearbejdsmiljørådet for Transport og engros** af Ole Busck, Aalborg Universitet, Institut for samfundsudvikling og planlægning, i perioden august 2003 - november 2005.

**Rapporten er opdelt i 3 selvstændige dele:**

## 1. del: Hovedrapport

**Kortlægning og vurdering af erfaringer med varetagelse af arbejdsmiljøhensyn ved udbud og drift af renovationsarbejde**

**Analyse af virkemidler**

## 2. del: Sammenfatning

**Sammenfatning af virkemidler til varetagelse af arbejdsmiljøhensyn i kommunernes udbudsmateriale, opfølgning og medvirken til opgaveudførelsen**

**Parternes kommentarer**

## 3. del: Eksempler på 'best practice'

**Case-beskrivelserne omfatter følgende kommuner:**

Greve, Høje Tåstrup, Randers, Ringsted, Pandrup og Silkeborg samt "Hasbjerg" kommunerne, Haarby, Assens og Glamsbjerg med fælles udbud

# Arbejdsmiljøet ved udbud af renovationsarbejde

Demonstrationsprojekt for indarbejdelse og efterlevelse af arbejdsmiljøkrav ved udbud og udførelse af renovationsopgaver

Projektet er udført for **Branchearbejdsmiljørådet for Transport og engros** af Ole Busck, Aalborg Universitet, Institut for samfundsudvikling og planlægning, i perioden august 2003 - november 2005.

## 1. del Hovedrapport

Kortlægning og vurdering af erfaringer med varetagelse af arbejdsmiljøhensyn ved udbud og drift af renovationsarbejde

Analyse af virkemidler

*Thomas Hansen, 'controller' i Greve kommune: "Her i kommunen lægger vi vægt på arbejdsmiljøet, fordi vi skal, og så fordi vi lægger vægt på god service. Det kræver gode folk, og så må vi komme dem i møde. De og deres problemer skal tages seriøst, så vil de meget gerne spille med, og de skal have indflydelse, mærke at de bliver hørt. Vi snakker simpelthen med dem! Kvalitet i ydelsen, godt arbejdsmiljø og oplevelsen af en god arbejdsplads, hvor man bliver 'taget om', hænger sammen."*

<b>Indhold:</b>	<b>side</b>
<b>1. Indledning om projektets baggrund</b>	<b>3</b>
<b>2. Formål og problemstilling</b>	<b>4</b>
<b>3. Metode: Undersøgelsens fremgangsmåde og forudsætninger</b>	<b>7</b>
<b>4. Hvordan er det gået med skraldemændenes arbejdsmiljø?</b>	<b>9</b>
<b>5. Kommunernes udbyderansvar ved renovationsarbejde, den nye lovgivning</b>	<b>16</b>
<b>6. Arbejdsmiljøproblemerne og deres årsager</b>	<b>18</b>
De vigtigste faktorer i skraldemændenes arbejdsmiljø:	
- Indsamling i skel	
- Indsamling inde fra ejendommene	
- 'Problemadresser'	
- Midtbyer og sommerhusområder	
- Skraldemændenes 'unoder'	
- Materiellets betydning	
<b>7. Virkemidler og krav i udbudsmaterialet</b>	<b>24</b>
7.1 EU-udbudsreglerne og muligheden for at stille arbejdsmiljøkrav	
- 3 måder at stille arbejdsmiljøkrav på	
- Arbejdsmiljø som tildelingskriterium	
- Arbejdsmiljø ved 'Økonomisk mest fordelagtige bud'	
- Arbejdsmiljø ved 'Laveste pris'	
7.2 Udbudsperiodens længde, personaleovertagelse og driftsform	
- Virksomhedsoverdragelse	
- Driftsform	
7.3 Arbejdsmiljøvurdering af renovatør som udvælgelses- eller tildelingskriterium	
7.4 Oplysning om vanskelige afhentnings- og indsamlingsforhold i udbudsmaterialet	
- Tre løsningsmodeller i forhold til 'problemadresser'	
7.5 Procedure for løsning af 'problemadresser'	
- Særgebyr og dispensationer	
7.6 Arbejdsmiljø i kvalitetssikringssystemer	
7.7 Specifikke arbejdsmiljørelaterede krav til opgavens udførelse	
- specifikke krav til materiel	
7.8 Krav vedrørende mandskabet, uddannelse, arbejdsmiljøpolitikker mv.	
- Sociale klausuler	
7.9 Incitamenter og sanktioner	
<b>8. Virkemidler i opfølgning på udbud og medvirken til opgavens udførelse</b>	<b>47</b>
- Kommunernes holdning til skraldemændenes arbejdsmiljø	
- Tekniske og organisatoriske løsninger	
- Samarbejdsformer	
- Deltagelse og selvstyre	
<b>Bilag: Lister over interviewede kommuner og øvrige informanter</b>	<b>54</b>
Litteraturliste	<b>56</b>

## 1. Indledning

Projektet er udført for BAR Transport og engros af Ole Busck, Aalborg Universitet, Institut for samfundsudvikling og planlægning.

Styregruppen har bestået af:

Michael Bacci, arbejdsmiljøkonsulent i HTS-A og arbejdsgiversidens konsulent i BAR ,  
Kjeld Jensen, miljøkonsulent i 3F og arbejdstagersidens konsulent i BAR  
samt den projektudførende.

Der har været afholdt et følgegruppemøde med følgende deltagere:

Henrik Kehler, HTS-A og BAR Transport og Engros

Kjeld Jensen, 3F og arbejdstagerkonsulent i BAR Transport og engros

Gert Hansen, R98

Palle Nissen, R98

Finn Kristiansen, Marius Pedersen

Lasse Hansen, Kolding kommune

Gert Rasmussen, R98

Birgit Holmboe, Videntcenter for affald

Hanne Johnsen, AffaldDanmark

Jens Peter Nørgård, DAKOFA

KL og Reno-Sam var inviterede, men kunne/kom ikke. Der blev efterfølgende taget kontakt til disse to organisationer.

Der er aftalt et samarbejde med hhv. DAKOFA og Videntcentret om samarbejde i forbindelse med formidling af resultaterne

## 2. Formål og problemstilling

Projektets formål var at kortlægge og analysere erfaringerne med varetagelse af arbejdsmiljøhensyn i kommunernes udbud og drift af renovationsarbejde samt at identificere og beskrive 'best-practice' eksempler..

I 2001 blev offentlige udbyderes arbejdsmiljømæssige ansvar ved udbud af tjenesteydelser lovfæstet (BM 2001). Projektet har sigtet på at vise, hvordan kommuner og affaldsselskaber, der udliciterer renovationsopgaver, kan leve op til dette ansvar i udbud og opfølgning på opgavens udførelse. Virkemidler til varetagelse af arbejdsmiljøhensyn i udbudsmaterialer og drift er undersøgt i et udvalg af kommuner, og virkemidlernes effekt i forhold til det faktiske arbejdsmiljø er vurderet. Det konkrete arbejdsmiljø afhænger imidlertid af de tre involverede parter adfærd, kommune, renovatør og skraldefolk. Derfor har undersøgelsen inddraget de private parter holdninger og praksis og søgt en samlet vurdering af betingelser og muligheder for tilvejebringelse af et forsvarligt arbejdsmiljø ved renovationsarbejde i udbud.

De fleste kommuner har for længst indarbejdet arbejdsmiljøhensyn i deres forvaltning af renovationsopgaver og i udbudsmaterialer, ikke mindst efter at Arbejdstilsynets anvisning 4.1.0.1 "Manuel håndtering og transport af dagrenovation" udkom i 1993. Der foreligger således erfaringer hos medarbejdere i kommuner og affaldsselskaber om, hvordan man mest hensigtsmæssigt håndterer arbejdsmiljøkrav til adgangsveje mv. over for borgerne og gennem udbudsmaterialet får en renovatør, der tager hånd om arbejdsmiljøet. Undersøgelsen bygger på dette erfaringsmateriale, indsamlet gennem interviews og skriftligt materiale fra kommuner og affaldsselskaber mv. Der er desuden indsamlet erfaringer fra en række renovationsvirksomheder og repræsentanter for deres ansatte samt fra ressourcepersoner i øvrigt.

Målgruppen er primært kommuner, fælleskommunale affaldsselskaber og renovationsvirksomhedernes ledelser og ansatte. Projektet forekommer særlig relevant på baggrund af strukturreformen og den omlægning af udbud og drift af renovationsopgaver, der vil finde sted i den forbindelse.

Projektet vedrører indsamling af dagrenovation og genanvendelige materialer (At-anvisningens område) fra private husstande og byerhverv, hvor langt den største del af skraldemændene i Danmark er beskæftiget (Kjær 1996). Der er fokuseret på de fysiske belastninger i kraft af det manuelle arbejde, vanskelige adgangsveje og uhensigtsmæssig udførelse af arbejdet, som Arbejdsmiljøinstituttets store undersøgelse af renovationsarbejde fremhævede som de væsentlige faktorer i skraldemændenes arbejdsmiljø (Midtgård 1999). Effekten af ensidige og gentagne belastninger i arbejdet, forceret arbejdstempo mv. viser sig i den relativt højre incidens for arbejdsulykker og bevægeapparatslidelser blandt renovationsarbejdere i Arbejdstilsynets statistik (ibid).

Projektet afgrænses grundlæggende af den problemstilling, der rejste sig i forbindelse med den stærkt stigende udlicitering af offentlige tjenester, herunder indsamling af dagrenovation, som skete i 90'erne. Det primære arbejdsgiveransvar for de ansattes arbejdsmiljø overførtes herved til private virksomheder, men arbejdet, hvad enten det var buskørsel, renovation eller rengøring, foregik fortsat på den offentlige udbyders domæne

og derfor under en række betingelser, som den private arbejdsgiver ingen indflydelse havde på, fx køreplaner eller adgangsveje hos grundejere. Lovgivningen fra 2001 var et længe forberedt initiativ for at lovfæste myndighedens medansvar for arbejdsmiljøet. Den offentlige udbyder har alene indflydelse på disse betingelser og er således uundværlig som "loyal" medspiller i sikringen af arbejdsmiljøet (L 172). Lovgivningen tog endvidere sigte på at modvirke "uacceptabel konkurrence på et dårligt arbejdsmiljø" (ibid). Bekendtgørelsen om udbyderansvar (BM 2001) har præciseret, at det er udbyderens oplysninger og krav i udbudsmaterialet samt udbyderens medvirken til opgavens forsvarlige løsning, der skal løse problemet.

På renovationsområdet kan bestemmelsen om medvirken dog siges allerede at have været delvis gældende siden At-anvisningens udstedelse, idet denne eksplicit nævner de kommunale regulativers betydning for, at arbejdet kan tilrettelægges og udføres forsvarligt af den private arbejdsgiver. Den juridiske 'rygdækning' for Arbejdstilsynets krav til kommunerne er altid blevet modstridt af de kommunale organisationer og bliver det fortsat (se interviewet med Kommunernes Landsforening i rapportens 2. del). Problematikken har imidlertid været velkendt for kommunerne siden i hvert tilfælde midten af 90'erne, hvor debatten rasede, og Arbejdstilsynet (AT) og de to private parter lagde pres på kommunerne. Ingen kommune kan have været uvidende om, at den i praksis havde betydelig indflydelse på skraldemændenes arbejdsforhold, og en række kommuner har fundet en konkret løsning på problemet med den omdiskuterede hjemmel. Derfor trækker undersøgelsen også på materiale og erfaringer fra udbud, der er indledt før 2001.

Det er imidlertid projektets udgangspunkt, at selv om reglerne efter 2001 er blevet klarere, er der stadig ikke en entydig måde at opfylde udbyderansvaret på, ligesom der ikke kun er en enkelt ansvarlig for et sikkert arbejdsmiljø ved renovationsarbejde. Varetagelsen af en kommunal opgave i privat regi indebærer en mangesidig relation mellem på den ene side bestiller og udfører og på den anden side arbejdsmarkedets to parter, samtidig med at alle tre parter har direkte relationer med hinanden og med kommunens borgere. De tre aktører inden for renovation, kommune, renovatør og skraldefolk har hver en rolle i forhold til sikring af arbejdsmiljøet. Hver aktørs udførelse af rollen er forudsætning for de andres udførelse af deres, og uden samspil mellem aktørerne er det vanskeligt at sikre arbejdsmiljøet. Det er imidlertid kommunen, der som udbyder, opfølger på opgaven og som myndighed, har initiativet og sætter rammerne og betingelserne for samspillet.

Overordnet kan man sige, at ligesom der er grænser for, hvad man kan overlade til kræfternes frie spil i et markedssamfund, og derfor fx har miljølovgivning, er der også grænser for, hvad man kan overlade til kræfternes frie spil på arbejdsmarkedet. Derfor har vi arbejdsmiljølovgivning. Når renovationsarbejde udliciteres, er der tale om en situation, hvor både markedskræfterne og spillet mellem arbejdsmarkedets parter gør sig gældende, og hvor udbyderen kommer i en nøgleposition.

Skraldemændenes og vognmændenes organisationer kunne i princippet aftale sig frem til et bedre grundlag for et sikkert arbejdsmiljø gennem ændring af overenskomstens bestemmelser om aflønning. De har været udsat for et pres i denne retning, ligeså længe som kommunerne er blevet afkrævet et medansvar. AT har ved direkte henvendelse til parterne gjort opmærksom på sammenhængen mellem den fysiske belastning og nedslidning af renovationsarbejdere, det forcerede arbejdstempo og den aftalte lønform.

Parterne har på mange måder medvirket til at fremme AT-reglernes gennemførelse, men har ikke været i stand til at ændre ved aflønningsformen. Overenskomsten bygger stadig på akkordaftalen og præciserer, at "med mindre uforudsete hindringer indtræffer, skal arbejdet være tilendebragt hurtigst muligt" (HTS, ATL og SID 2004, s.79). .

Det har været projektets ide at udrede betingelserne for et forsvarligt arbejdsmiljø ved udliciteret renovationsarbejde, herunder parternes bidrag, og anviser virkemidler til at sikre arbejdsmiljøet ved udbud og drift af opgaven. Skraldemændenes arbejdsmiljø eksisterer i to 'virkeligheder'. En teoretisk, dvs. således som hensigter og krav er formuleret i lovgivning, erklæringer, mål i kvalitetssikringssystemer, udbud mv., og en faktisk, som viser sig i den småløbende skraldemand med en sæk på nakken eller en overfyldt kærre foran sig, man oftest ser. Det ejendommelige er, at alle tre parter vedgår og lever med de to virkeligheder, nikker ja til og beskriver, at der gælder nogle regler, samtidig med, at de praktiserer noget andet. Projektet har søgt at identificere årsagerne til denne dobbelthed og finde frem til de betingelser, hvorunder mistillid og modreaktioner erstattes af samspil mellem parterne og virkelighederne nærmer sig hinanden. De fundne 'best-practice' kommuner er eksempler på en praksis, der kommer nærmest denne tilstand.

Udviklingen gennem 90'erne og til i dag har været karakteriseret af to modsatrettede tendenser. På den ene side et institutionelt pres for at få samfundsmæssige arbejdsmiljøhensyn indført på et tidligere noget forsømt område. På den anden side et politisk-økonomisk ønske om at få mere marked og konkurrence på området og dermed lavere priser for ydelsen. Som det i det følgende vil blive belyst, synes den sidste tendens at have ophævet de positive virkninger af den første.



### 3. Metode: Undersøgelsens fremgangsmåde og forudsætninger

Projektrapporten falder i tre dele. Første del opridser problemstillingen, som den stiller sig generelt og for de forskellige parter, og redegør for undersøgelsen af de konkrete erfaringer med varetagelse af arbejdsmiljøhensynet ved udbud af renovationsarbejde. Den omfatter en analyse af virkemidler til at få arbejdsmiljøet tilgodeset i forbindelse med udbudsmaterialer og i forbindelse med kommunernes opfølgning og medvirken i den daglige drift. Anden del består af en sammenfatning af virkemidlerne, som har været forelagt de tre parter, og der redegøres for deres bemærkninger. Tredje del er en eksempelsamling med beskrivelse af udbudsmaterialer og praksis i 9 kommuner (7 udbud), som på landsplan vurderes til at have opnået de bedste resultater i kraft af forskellige af de beskrevne virkemidler.

Undersøgelsen baserer sig i analysen af erfaringerne og i udvalget af 'best practice' eksempler på en vurdering af den konkrete arbejdsmiljøpraksis, dvs. således som arbejdet faktisk udføres. De interviewede parters opfattelse af praksis kan naturligvis være forskellig. Metoden 'triangulering' har da været anvendt. Dvs. at parternes og andre observatørers beskrivelse af de samme fænomener og forhold er blevet sammenholdt og afvejet for at komme så tæt på en 'objektiv' beskrivelse som muligt. Men helt objektivt kan det ikke blive, undersøgerens egne erfaringer og holdninger vil altid spille ind. Den projektudførende har selv været parts-aktør i tilblivelsen og implementeringen af At-anvisning 4.1.0.1 som ansat i SiD fra 1985. Aktiviteten på området indledtes med SiD's klage til Arbejdsministeriet i 1986 over skraldemændenes arbejdsforhold.

Der er indsamlet skriftligt materiale i form af kommuners og affaldsselskabers udbudsmaterialer, vurderinger af tilbud, regulativer, informationsmaterialer mv. Desuden er benyttet materiale fra en række af de involverede organisationer og institutioner samt forskningslitteratur. Materialet er i nogen udstrækning anført i fodnoter, og litteraturen anført i parentes med reference til litteraturlisten i bilaget.

Over 100 personer er interviewet under møder eller pr. telefon, herunder ledere og medarbejdere i kommunale renovationsafdelinger og fælleskommunale affaldsselskaber, direktører, driftsledere og ansatte i renovationsvirksomheder, ledere, jurister og tilsynspersonale i Arbejdstilsynet samt involverede rådgivere. Desuden er DANAffalds bestyrelse<sup>1</sup> og Renovationsarbejdernes Brancheklub (RB)<sup>2</sup> udspurgt. Endelig er der modtaget oplysninger fra deltagerne i projektets følgegruppe.

Undersøgelsesmetodikken har været kvalitativ og iterativ. Mange af de interviewede er udspurgt flere gange på baggrund af nye, eventuelt modstridende oplysninger fra andre sider og for at få belyst særlige forhold. En foreløbig udgave af sammenfatningen af virkemidler blev oplyst og anvendt som spørgeguide. Interviewene med parterne er gennemført med 3 mål for øje. Dels for at sikre en bredt geografisk dækkende og ajourført viden om problematikken på grundlag af parternes erfaringer, dels for at få deres vurdering af de forskellige metoder til at varetage arbejdsmiljøhensynet og endelig for at opnå detaljeret viden om den konkrete lokale praksis med henblik på udvælgelse og beskrivelse

<sup>1</sup> Sammenslutningen af affaldskørende vognmænd under Dansk Transport og Logistik

<sup>2</sup> Landsklubben for skraldemænd under 3F

af 'best practice' kommuner. Der har været tale om et 'udskilningsløb', hvor kommuner er blevet 'kasseret', fordi der fra flere parter side indgik negative beskrivelser og vurderinger af udbudsmaterialet eller den konkrete praksis.

Valget af kommuner eller affaldsselskaber til interview var i første omgang baseret på henvisninger fra parternes repræsentanter i projektets følgegruppe. Da dette gik for trægt, blev valget baseret på henvisninger fra direkte kontaktede repræsentanter for de tre parter, tilsynspersonale i AT, rådgivere og kommunalt ansattes netværk. Tidligere undersøgelser på området blev også anvendt, fx Teknologisk Instituts kortlægning (2000). Liste over informanter er vedlagt i bilag. Gennem denne indledende 'screening' blev omkring 30 kommuner/affaldsselskaber fundet som de mest sandsynlige steder, hvor arbejdsmiljøhensynet var tillagt betydning i forbindelse med udbud og drift af opgaven. Kommuner, hvor opgaven ikke er udliciteret, herunder København, er ikke medtaget.

Der er i særlig grad lagt vægt på informationer fra AT's tilsynsførende på området. AT's aktivitet på området er i dag meget begrænset i kraft af nedskæringer, nye strategier og omstrukturering, men selv om de tilsynsførende har fået nye opgaver og ordrer har de stadig kendskab til området og mange erfaringer. Valget og beskrivelsen af de 9 bedste kommuner er konsekvent baseret på interview med de tre parter samt AT. Kriterierne for valget er nærmere redegjort i indledningen til 3. del.

Undersøgelsen har et normativt udgangspunkt for så vidt det - i overensstemmelse med gældende lovgivning - lægger til grund, at udbud af renovationsopgaver indebærer:

1. Et sikkert og sundt arbejdsmiljø for skraldemænd
2. Lige konkurrencevilkår for renovatører
3. En kvalitet af opgaveudførelsen, som tilfredsstiller samfundsmæssige hensyn til miljø- og arbejdsmiljøforhold samt serviceniveauet over for borgerne

Projektet bygger på den antagelse, som bekræftes af de indsamlede erfaringer, at der er en indre sammenhæng mellem kvalitet i opgavens udførelse og et forsvarligt arbejdsmiljø. Forsømmes arbejdsmiljøhensynet går det ud over kvaliteten af den leverede ydelse. Og omvendt, forsømmes kvalitetshensynet, går det ud over arbejdsmiljøet. Kommunerne er pålagt kvalitetshensyn, senest formuleret i lovgivningen om servicestrategi og udfordringsret (Folketinget 2002). At kvalitetskravet også omfatter miljø- og arbejdsmiljøhensyn er også tilkendegivet fra centralt hold<sup>3</sup>. Ingen kommune udbyder en renovationsopgave uden at stille kvalitetskrav. Men i praksis forekommer der at være forskellige måder at fortolke og udmønte kvalitetskrav på.

---

<sup>3</sup> Fx i indenrigsministerens svar til Folketingets kommunaludvalg d. 2.april 2001

#### 4. Baggrund og status for arbejdsmiljøet ved renovationsarbejde

Hovedbudskabet i At-anvisningen fra 1993 var, at affald fremover ikke længere skulle løftes og bæres, men køres og løftes automatisk. Derfor skulle standplads og adgangsvej leve op til bestemte krav for at sikre tilgængelighed og mulighed for transport med beholdere på hjul (spande) eller med kærre, når der var tale om sække. Desuden blev kommunerne gjort bekendt med deres ansvar som "projekterende" i Arbejdsmiljølovens forstand i og med at de med renovationsregulativerne er direkte bestemmende for, hvorledes dagrenovationen skal afhentes og fjernes. Det er Miljøstyrelsens affaldsbekendtgørelse, som udgør lovgrundlaget for de kommunale regulativer.

Affaldsbekendtgørelsen pålægger kommunerne for dagrenovationen at have forskrifter om beholdertype, anbringelse, anvendelse, renholdelse og tømning af beholder, men den pålægger ikke kommunerne at indsamle dagrenovationen inde på ejendommene. Det vælger kommunalbestyrelserne selv, og man kan sige, at kommunerne dermed også vælger at påtage sig ansvaret for at stille sådanne krav til beholdertype, anbringelse, anvendelse mv., at det kan lade sig gøre for en person, der er underlagt arbejdsmiljøloven, forsvarligt at afhente beholderen. Miljøstyrelsen gjorde det i sin vejledning til kommunerne klart, at kommunerne havde et medansvar for arbejdsmiljøet.

I vejledningen til affaldsbekendtgørelsen (1994) gøres det klart, at præcise beskrivelser af indsamlingsordninger i regulativer giver kommunerne mulighed for at "indarbejde hensyn til eksempelvis arbejdsmiljø", ligesom klare forskrifter giver "et bedre grundlag for at håndhæve bestemmelserne". Vejledningen lagde ligeledes vægt på at "der ved valg af beholdere tages arbejdsmiljømæssige hensyn" (ibid, s. 53). Endelig anføres det direkte, at "Det er en forudsætning for at arbejdet i alle led kan udføres sikkerheds- og sundhedsmæssigt forsvarligt, at der i forbindelse med krav til anbringelse af beholdere indgår arbejdsmiljøhensyn, herunder krav til standplads, tilgængelighed, adgangsveje, underlag, belysning mm., således at renovationsarbejdere sikres mod uforsvarlig belastning" (ibid s. 57)

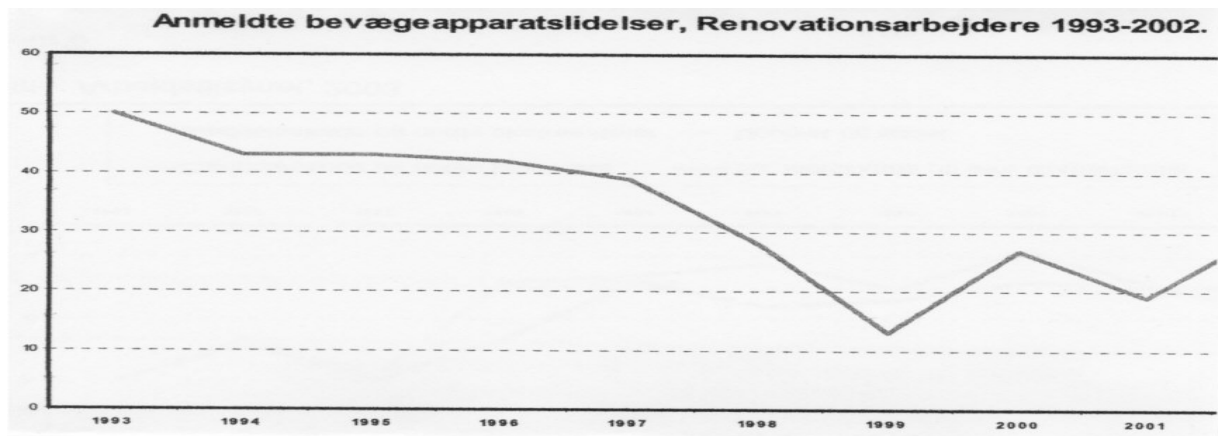
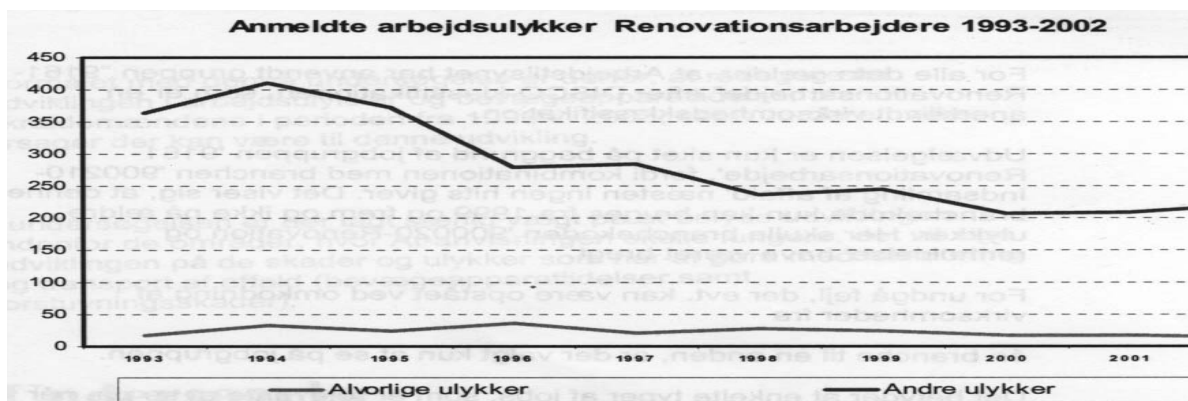
Det var imidlertid langt fra alle kommuner, der delte denne opfattelse i 1993, og i de følgende år måtte AT sætte betydelige ressourcer ind på tilsyn og vejledning af både private og offentlige aktører for at få anvisningens bestemmelser gennemført. KL, der deltog i udarbejdelsen af anvisningen, kunne ikke og kan fortsat ikke tilslutte sig en sådan forståelse af, at kommunerne gennem deres forskrifter og praksis på området skal medvirke til at arbejdet kan udføres arbejdsmiljømæssigt forsvarligt. Men reelt har flere og flere kommuner påtaget sig rollen, ofte med en betydelig ressourcemæssig indsats.

I dag, godt ti år efter anvisningens udstedelse, kan det konstateres, at der i langt de fleste kommuner er etableret en praksis, hvor adgangsforholdene hos grundejerne er reguleret i overensstemmelse med AT's regler, og hvor der enten gennem fysiske forandringer af standplads og adgangsvej ved grundejerne eller gennem organisatoriske tiltag (f.eks. at beholderen hentes ved skel eller af grundejeren bringes ud på tømningdagen) er taget højde for arbejdsmiljøkravene. Gennem en langvarig og ofte besværlig proces i forhold til borgerne er der opnået gode resultater i kommunerne, som det fx fremgår af Teknologisk Instituts kortlægning (Brix 2000).

Nærværende undersøgelse viser imidlertid, at der fortsat er betydelig forskel på, hvor ivrigt og kategorisk kommunerne håndhæver bestemmelserne over for grundejerne, ligesom der er betydelig forskel på, om kommunerne interesserer sig for den konkrete udførelse af arbejdet og dermed arbejdsmiljøet og medvirker i at løse problemer. Endelig er der store forskelle på, i hvilket omfang kommunerne søger at få arbejdsmiljøhensynet varetaget gennem udbudet og den efterfølgende opfølgning.

Nogle kommuner har orienteret sig mod tekniske løsninger fx gennem indførelse af systemer for automatisk tømning som skraldesug og 'molokker' (nedgravede samlebeholdere (Kbh., Århus, Randers), central indsamling fra 'affaldsøer', biler med automatisk tømningsudstyr (Fakse m.fl. kommuner på Sjælland) eller individuel udflytning af opsamlingssted til skel eller gade. Men gennemgående er den høje grad af service, som afhentning af affaldet inde på grunden udgør, blevet foretrukket. I visse tilfælde er afhentning inde på ejendommen dog kombineret med krav om, at hvis adgangsvejen ikke lever op til bestemte krav, må borgeren selv stille affaldet ud på tømningdagen.

Sammen med den øgede bevidsthed og medvirken, der trods alt har bredt sig blandt renovationsbranchens ansatte og arbejdsgivere, er der ingen tvivl om, at indsatsen har hjulpet. 3F's miljøafdeling fik i 2003 lavet et udtræk af AT's statistik over anmeldte arbejdsulykker og bevægeapparatslidelser 1993-2002. Den viser et gennemgående fald, hen imod en halvering, på begge områder frem til 1998/99, hvorefter en stagnation og en vis stigning indtræder.



## Arbejdstilsynets statistik over anmeldte arbejdsulykker og bevægeapparatslidelser for renovationsarbejdere 1993-2002 (efter 3F 2004)

På linie med en række andre offentlige serviceområder oplevede renovationsområdet en betydelig stigning i markedsgørelsen op gennem 90'erne. Selv om renovation traditionelt er et område mange, især mindre kommuner fik udført ved lokale vognmænd, betød gennemførelsen af EU's udbudsdirektiver i 1993 og den øgede politiske og forretningsmæssige opmærksomhed på udlicitering og frie konkurrenceforhold, at markedet og konkurrencen fik en helt anden betydning. Tidligere tiders lokalt forhandlede kontrakter og nære forhold mellem kommune og vognmænd måtte ophøre efter 1993, og kommuner, som tidligere varetog opgaven selv, valgte at udbyde hele eller dele af driften. Den øgede miljømæssige opmærksomhed på affald og genbrug betød større krav til teknologi og materiel, end kommunerne selv rådede over.

Nogle virksomheder specialiserede sig og voksede sig store på renovation. Samtidig trængte multinationale selskaber ind på markedet ved opkøb af danske virksomheder. Nordamerikanske 'Waste Management' og de franske koncerner 'Onyx/Vivendi' og 'Sita/Suez'<sup>4</sup>. Efter det oplyste fra renovatørside er interessen fra disse udenlandske koncerners side kølnet, efterhånden som priserne på markedet faldt og udsigten til liberalisering på behandlingssiden trak ud. Det udenlandske engagement er derfor dalet.

Der er ingen grund til at tro, at disse mere eller mindre nye virksomheder har en mere skødesløs holdning til arbejdsmiljøet end de tidligere private operatører i branchen. Men det har bidraget til at skærpe konkurrencen, sådan at alle hjørner af virksomhedernes drift i dag er tunet ind på effektivitet, al overflødig tid skåret bort og der udvises opfindsomhed, først og fremmest gennem intensivering af udnyttelsen af mandskab og materiel, for at sænke prisen og vinde markedsandele.

I denne situation, hvor kommunerne skulle udbyde mere efter nye stramme og vanskeligt gennemskuelige regler, uden megen erfaring og ressourcer til at udarbejde udbud og spille sammen med disse typer virksomheder, fik hverken kvaliteten eller arbejdsmiljøet den nødvendige opmærksomhed i udbudsmaterialerne og opfølgningen. Muligheden for at få leveret ydelsen billigere gennem effektivisering og skærpet konkurrence i branchen blev prioriteret i kommunerne. Når kravene til arbejdsmiljøet i kontrakten og kontrollen med deres overholdelse ikke var på plads, er det nærliggende at antage, at prisreduktioner og besparelser i en så arbejdsintensiv branche er sket på bekostning af arbejdsmiljøet.

Ifølge KL's undersøgelse af kommunale udbud på det tekniske område 1994-99<sup>5</sup> er renovation det driftsområde, som oftest udbydes. Kommunerne deltager yderst sjældent selv i udbud af driftsopgaver på teknik- og miljøområdet og fokuserer på at få opgaven løst "bedst og billigst" "med besparelser som det væsentligste motiv". Kun 3% af kommunerne fokuserede på kvalitet og kvalitetsudvikling i udbud. Det fremgår, at renovation er et af de områder, "hvor der har været tale om ret store besparelser". Kvaliteten af ydelsen opleves i de fleste tilfælde som følgende det aftalte, men inden for renovationsområdet er der "ofte tale om kvalitetsforringelser end inden for andre områder". Fra 1995-1999 har 118

<sup>4</sup> Der skønnes dog stadig i følge Videncentret at være ca. 250 virksomheder i Danmark med affaldstransport som hovedaktivitet, [www.affaldsinfo.dk](http://www.affaldsinfo.dk) 15.08.03

<sup>5</sup> Kommunernes Landsforening 2001: *Omfang og erfaringer. Udbud og udlicitering på det tekniske område*

kommuner (71 %) haft renovation i udbud med i alt 186 udbud. I 54 % af tilfældene valgtes en ny leverandør (KL 2001).

KL virker i sine udmeldinger meget tilfreds med kommunernes "pragmatiske" tilgang ved udbud på det tekniske område, roser kommunerne for at være "omkostningsbevidste" (KL 2000) og har direkte frarådet kommunerne at medtage arbejdsmiljøhensyn i deres regulativer og udbud (Riis 1996).

Deloitte og Touche undersøgte for SID forskellige effekter af udlicitering inden for primært teknik- og miljøområdet og fandt en betydelig forskel i den oplevede effekt. Hvor udbydere og leverandører, "selv om der kun i ringe udstrækning er foretaget målinger af effekten, alligevel vurderer udliciteringer som overvejende positive", "oplever medarbejderne, at udliciteringen har negativ indvirkning på arbejdsmiljø og kvalitet og service" (SID 2003). Medarbejdernes negative oplevelse af udbud kan hænge sammen med, at en del af de undersøgte udbudsopgaver tidligere blev udført i offentligt regi, hvad der kun i begrænset omfang gjaldt for renovationsområdet. Men undersøgelsens påpegning af den ringe interesse for kontrol af kvalitetseffekten af udbud, herunder arbejdsmiljøet, synes at gælde for renovationsområdet.

Renovationsarbejdets organisering som akkordarbejde har i høj grad medvirket til effektivisering af indsamlingsarbejdet på bekostning af arbejdsmiljøet. Renovationsvirksomhed er meget personaletungt, teknologiudviklingen minimal, og indtjeningen således meget afhængig af med hvor få medarbejdere opgaven kan udføres og hvor længe de er om det. Både hos virksomhedernes ledelser og medarbejdere ligger der incitamenter til at få udført arbejdet hurtigst muligt.

For skraldefolkene er der en oplagt tidsmæssig gevinst ved tempoarbejde. De kommer hurtigere hjem. Hvis de er færre til at deles om arbejdet end den normering lønnen bygger på, er der også en økonomisk gevinst ved det. Det er normalt i branchen, at der udbetales "overudbærings-tillæg" på nogle tusinde kroner om måneden. Den ekstra betaling fremkommer, når der inden for en normal 37 timers arbejdsuge indsamles mere end den aftalte norm. Det er kutyme i branchen at tilrettelægge arbejdet således, at der er et vist antal overudbæringer, lidt afhængig af om det er land- eller by-ruter. Det betyder, at firmaet kan "holde på de gode folk", dvs. de hurtige folk og spare på ekstramandskab, og folkene kan tjene ekstra ved at holde nye folk eller afløsere ude.

Arbejdsmiljøinstituttets undersøgelse af branchen, der også omfattede offentligt ansatte, viste en gennemsnitlig ugentlig arbejdstid på 35 timer på landsplan, og at omkring 11% af skraldemændene havde bijob (1996). Under halvdelen af de ansatte arbejdede på akkord. Men undersøgelsen er udført i 1994, før udliciteringsprocessen og konkurrencen rigtigt satte ind og er derfor ikke dækkende i dag. Det er kun få mindre kommuner, der endnu har eget renovationsvæsen og i større byer som Ålborg og Odense drives kun en mindre del af distrikterne af kommunen selv. Århus er helt udliciteret og i København er det besluttet.

For virksomhederne består incitamentet til forceret arbejdstempo dels i at spare på personaleudgifterne, dels i at udnytte materiellet mere intensivt, fx gennem to-holdsdrift, hvor mandskabet kun arbejder enten formiddag eller eftermiddag, men bilerne kører hele

dagen - og aftenen med visse steder<sup>6</sup>. En anden mulighed er at komprimere arbejdsugen til 4 dage, således at materiellet frigøres til andre opgaver en af ugens dage.

Skønt dette er det generelle billede, er der hos begge parter forskellige, individuelle holdninger og adfærdsmønstre. Hovedparten af skraldemændene ønsker at bevare akkorden. Det er en kultur, som videreføres gennem sjakkene, og som har sin egen logik. Det gælder om at få et beskidt, uinteressant arbejde overstået hurtigst muligt, og der er jo normalt ikke så meget andet at tage sig til på arbejde end at samle skrald ind, "Vi skal holde bøtte", som folkene siger. Når gamle folk mere eller mindre nedslidte forlader jobbet, eller presses ud af kolleger, fordi de er for langsomme, kommer nye ind, som ofte er tiltrukket af "friheden" i jobbet, hvorved 'skraldemandskulturen' videreføres. På den anden side er der ikke tvivl om, at der er et direkte forhold mellem højt tempo i indsamlingsarbejdet, fysiske belastninger og forekomsten af arbejdsskader, lidelser og nedslidning, som det fremgår af materiale fra AT<sup>7</sup>.

AT's kampagne på området og den interne oprustning blandt SID's skraldemænd har dog medvirket til, at der blandt skraldefolk i dag synes at være større opmærksomhed over for belastningerne end tidligere, og at der findes mange enkeltpersoner, sjak på biler og hele mandskaber, som opretholder en intern justits, gennemgående overholder AT-kravene og sørger for en intern fordeling af arbejdet, hvor alle er lige belastede og underbemanding ikke forekommer.

Som markedet har udviklet sig og konkurrencen blandt firmaerne er skærpet, er der næppe tvivl om, at branchen som helhed er afhængig af tempoarbejdet. Blandt firmaerne eksisterer dog også meget forskellige holdninger og praksis. Nogle ønsker at profilere sig i den gode ende mht. kvalitet, service og driftssikkerhed og prioriterer i den sammenhæng arbejdsmiljøhensynet gennem uddannelse og instruktion af mandskab, procedurer for overholdelse af gode arbejdsrutiner og korrekt anvendelse af materiel, indkøb eller udvikling af arbejdsmiljøvenlig teknologi, vægt på sikkerhedsarbejde og medarbejderdeltagelse mv. Andre hævder sig alene på prisen og profiterer på, at de ansatte løber og slæber sig gennem arbejdsdagen.

Alle de interviewede firmaer, som befinder sig i den gode, kvalitetssøgende del af branchen, giver imidlertid udtryk for en vis afhængighed af 'skraldemandskulturen', således at arbejdsdagen er kort og effektiv og bilerne hjemme igen midt på formiddagen, hvorved de kan bruges til kørsel med andet affald - som evt. betjenes af nogle af de samme folk på ekstrabetaling.

Skraldemænd på akkord, der ikke magter at holde en selvjustits i forhold til tempo, brug af hjælpeudstyr og korrekt adfærd, "sparker sig selv i røven", som nogle af dem formulerer det, ved enten at sikre sig overudbøringer og derved risikere helbredet eller ved at komme så tidligt hjem, at firmaet organiserer arbejdet som 2-holdsskift eller 4-dages uge for derved at kunne tilbyde en lavere pris til kommunerne. Den manglende sikring af et

<sup>6</sup> Ifølge RB møder man aktuelt skraldebiler ved 20-21-tiden om aftenen på Amagerforbrænding, som samler ind fra Dragør og Tårnby kommuner.

<sup>7</sup> Overlæge Riis-Jespersen, AMK Esbjerg, i Brev til Dir. f. AT, materiale til udvalget vedr. AT-anvisningen. Arbejdsmiljøinstituttet 1999: Arbejdsmiljø- og helbredsforhold ved indsamling og genanvendelse af affald. (AGU-rapport nr. 25) v. U. Midtgaard

forsvarligt arbejdsmiljø og den manglende kontrol med AT-kravenes efterlevelse indgår i den oplevelse af 'frihed', som mange skraldemænd føler arbejdet er forbundet med. De er kun sig selv på ruten og kan tilrettelægge arbejdet 'effektivt'. Det vil for de fleste skraldemænd, som er fysisk veludrustede og endnu ikke har oplevet helbredsgener, sige hurtigt. Kortere arbejdstid og/eller højere løn frister.

Til trods for de ny regler, AT's indsats og bidrag til indsatsen fra de private parter organisationer, har sammentræffet af modsat virkende forhold: Akkordaftalens opretholdelse, 'skraldemandskulturen' blandt ansatte og virksomheder og markedsførelsen af sektoren gennem de kommunale udbud hindret en reel forandring. I forbindelse med overenskomstforhandlinger har der fra begge parter side været oplæg til afskaffelse af akkorden, men det er hver gang strandet på, at der ikke har kunnet opnås enighed om et alternativ.

Der er således flere samvirkende grunde til at den positive udvikling i de fysiske belastninger for renovationsarbejdere stoppede hen mod slutningen af 90'erne, til trods for mange kommuners indsats for at forbedre adgangsforhold og til trods for visse forbedringer af materiel på kommuners eller virksomheders foranledning. I kraft af kommunernes prisfokus og de gældende markeds- og konkurrenceforhold er arbejdsmiljø og kvalitet i det hele taget ikke blevet prioriteret, selv om situationen med virksomheder af forskellig standard og med forskellig vægtning af arbejdsmiljø, kvalitet og service i tilbud i princippet gjorde det muligt.

Undersøgelse har ikke foretaget en kvantitativ opgørelse af prisniveauet, blandt andet fordi det ikke nødvendigvis viser noget om arbejdsmiljøstandarden, men materialet viser en klar tendens til fald i prisen på afhentning af en affaldsbeholder i 10-året 1995-2005. Ifølge de interviewedes vurdering ligger faldet på mellem en fjerdedel og en tredjedel, hvilket stemmer med KL-undersøgelsens fund af væsentlige besparelser på renovationsområdet. Fra de kommunale embedsfolks side lyder det enstemmigt, at "for politikerne er prisen det afgørende", mens det fra renovatørernes side lyder lige så enstemmigt, at "opgaven er barberet helt ind til benet"..

Hvis kommunerne ville søge information fra nogle af de organisationer, der på nationalt plan fremmede udliciteringen, fx KS og KL, var der på arbejdsmiljøområdet ikke megen hjælp og vejledning at hente. KS's '*Redegørelse om affaldssektoren*' fra 1999 handler alene om at skabe mere konkurrence i sektoren. KL's håndbog: '*EU-udbud på affaldsområdet*' fra 1999 anbefaler, at kommunerne begrænser sig til en generel henvisning til arbejdsmiljølovgivning og At-regler i udbudet samt anvender en formulering om, at der "på visse adresser kan kræves særlige foranstaltninger eller særlig tilrettelæggelse af arbejdet". Leverandørerne kan så blot prissætte sådanne særlige foranstaltninger (KL 1999 s. 43-44). Ansvar for at indsamlingsarbejdet kan foregå arbejdsmiljømæssigt forsvarligt, anbefales således lagt helt over på renovatøren.

Under de gældende udbuds- og markedsvilkår og med den institutionaliserede 'skraldemandskultur' fungerer denne ansvarsoverdragelse ikke og bliver til ansvarsforflygtigelse. Med mindre kommunen gennemfører en minutøs overvågning af arbejdets udførelse, hvad der kan være meget vanskeligt, 'bliver der sprunget over hvor gærdet er lavest' i den konkrete organisering og udførelse af arbejdet. Firma og ansatte vil



i større eller mindre grad af samdrægtighed effektivisere opgaveudførelsen ved minimal indsættelse af arbejdskraft, optimering af materieludnyttelsen og en arbejdstilrettelæggelse, der sætter tempo og mængder over arbejdsmiljøhensyn.

Renovatørerne har svært ved i praksis at kontrollere folkene og lukker oftest øjnene for deres overtrædelse af regler. Hvis folkene arbejder hurtigt, er det nærliggende at anvende den vundne tid til en yderligere intensivering af driftsformen. To-holdsdrift eller 4-dages uge er blevet et konkurrencemoment. Kun hvis antallet af klager fra borgerne bliver for overvældende synes kommunerne af reagere. Der er da også fundet en klar sammenhæng mellem forekomsten af et uforsvarligt arbejdsmiljø og et højt klageniveau i undersøgelsen.

Undersøgelsen har ikke fundet eksempler på, at renovatører rent faktisk har prissat sådanne i udbudet nævnte 'særlige foranstaltninger' med mindre kommunen i sit udbud har sat specifikke adresser på eller specificeret hvori de særlige foranstaltninger skulle bestå. I kommuner, hvor der gennem årene er gjort en indsats for at sikre, at adgangsvejene harmonerede med AT's krav, er der naturligt nok opstået en interesse i at arbejdet så også udføres forsvarligt. Efter at have lokket, presset og truet grundejere til at ændre deres adgangsveje, flytte standpladsen eller selv bære sækken ud på tømningdagen, skylder man dem også, at skraldemanden udfører arbejdet korrekt. Klager fra borgere over, at skraldemanden ikke anvender den anlagte sliske, springer over hækken, kører to spande/containere ad gangen, samler til bunke mv. er ubehagelige.

Mange kommuner oplever en 'uhellig alliance' mellem renovatører og skraldemænd og finder det ubegribeligt, at Arbejdstilsynet ikke skrider ind over for de klare overtrædelser. Omvendt lyder det samstemmende fra de private parter, at kommunerne som regel er uvillige til at gribe ind over for borgere, hvor adgangsforholdene stadig ikke er acceptable. Renovatører har ofte tilkaldt AT over for kommuner, og nogle kommuner har brugt tilsynet i forhold til borgere.

*Direktør Allan Larsen, Miljøteam, så gerne en ændring af overenskomstens akkordbestemmelse. Han tager selv udgangspunkt i en model de søgte at køre i sin tid i Århus: 25 % for kvalitet, 25 % for tid, 50 % for produktionsmængde. De folk, der løb hurtigst oplevede, at gevinsten derved blev reduceret. Der er mange måder at lave nye systemer på, der ville være bedre for am. Men vi har pga. OK-bestemmelsen ikke mulighed for at arbejde med det ift. udbudene. Og det er lige præcis hvad visse firmaer profiterer på! Jeg kalder skraldemændene den moderne tids burhøns! Sat sammen med at prisen betyder alt for kommunerne, bliver det skraldemændenes arbejdsmiljø, der betaler prisen. Det er i høj grad rådgiverne, der styrer udviklingen!*

## 5. Kommunernes udbyderansvar ved renovationsarbejde

Projektet går ikke ind i en nærmere juridisk eller forvaltningsretslig analyse af udbyderansvaret, men det kan være nyttigt som udgangspunkt at søge at klargøre, hvad reglerne konkret indebærer for de kommunale medarbejdere, der står for udbud af renovation og i det daglige har ansvar for opgavens udførelse. AT har udgivet forskelligt vejledningsmateriale<sup>8</sup>, der fortolker reglerne og giver god inspiration, men det forholder sig ikke specielt til den situation den kommunale affaldsmedarbejder eller den private tilbudsgiver på dagrenovationsopgaver er i.

Bekendtgørelsen, som præciserer lovens krav på området og tydeliggør rollefordelingen, pålægger udbyderen 3 pligter, hvis indhold er angivet nedenfor og med støtte fra At's vejledningsmateriale fortolket i forhold til udbud af dagrenovation.

1. *At tage hensyn til sikkerheden og sundheden ved tjenesteydelsens udførelse ved udarbejdelsen af udbudsmaterialet. Udbyderen må således ikke i sin beskrivelse af arbejdet foreskrive eller forudsætte anvendt arbejdsmetoder og -processer, der ikke er i overensstemmelse med arbejdsmiljølovgivningen.*

Kommunen må således fx ikke forlange, at der uanset adgangsvejens beskaffenhed skal afhentes affald på ordinær måde. Bestemmelsen indebærer desuden, at kommunens renovationsregulativ, der indgår i udbudsmaterialet som grundlag for løsning af opgaven og betinger renovatørens mulighed for at planlægge arbejdet forsvarligt, skal være i overensstemmelse med kravene i At-anvisningen fra 1993. Regulativet skal indeholde de samme eller tilsvarende bestemmelser som At-anvisningen eller henvise til den. At's checkliste til udbud af dagrenovation indeholder under overskriften, 'Arbejdsstedets indretning' en række specifikke krav til standplads, skakter og adgangs- og transportveje, som mere retter sig mod kommunens forskrifter og vejledninger til borgerne end udbudsmaterialet.

2. *At oplyse om de særlige, væsentlige arbejdsmiljøforhold, der er forbundet med tjenesteydelsens udførelse i udbudsmaterialet, herunder eventuelle optegnelser om arealer samt andet relevant materiale for tjenesteydelsens udførelse. Det skal desuden angives, om der stilles særlige krav til arbejdsmiljøet og om det kræves at tilbudsgiveren selv kontrollerer overholdelsen af kravene. Endelig skal udbyderen opfordre tilbudsgiveren til at beskrive, hvordan denne vil varetage de særlige, væsentlige arbejdsmiljøforhold, der er oplyst, samt løbende føre effektivt tilsyn og kontrol med at de særlige, væsentlige arbejdsmiljøforhold varetages forsvarligt.*

På renovationsområdet skal kommunen således kende eller skaffe sig kendskab til fortsat eksisterende vanskelige afhentningsforhold, f.eks. specielle beholderplaceringer og adgangsforhold, kælderpassager, trapper, ikke-kørefaste underlag mv. ('problemadresser') og oplyse herom. Kommuner, som har foretaget optegnelser/registreringer af vanskelige afhentningsforhold og adresser, skal oplyse om, at de har sådanne. Det samme gælder, hvis kommunen har fået påbud eller

<sup>8</sup> AT- vejledning F.1.1 Udbud af tjenesteydelser. AT-checkliste til udbydere om afhentning af dagrenovation

vejledninger fra AT, Bedriftssundhedstjenester o. lign. Det må skønnes også at gælde påbud og vejledninger, som en tidligere renovatør har modtaget, i det omfang kommunen har været inddraget i behandlingen af sådanne sager.

Kommunen skal angive, om den stiller særlige krav til arbejdsmiljøet. Hvis den gør det, kan det ske i form af en standardbeskrivelse eller pjece. Det kunne også være et krav om, at virksomheden kunne dokumentere en forsvarlig arbejdsmiljøstandard, fx med et certificeret arbejdsmiljøledelsessystem. Hvis der stilles særlige krav, skal det også angives, om det kræves at tilbudsgiveren selv kontrollerer overholdelsen af kravene.

Under alle omstændigheder skal kommunen få tilbudsgiveren til at beskrive, hvordan denne vil varetage de oplyste, særlige arbejdsmiljøforhold og løbende føre tilsyn og kontrol med at forholdene varetages forsvarligt.

3. *At medvirke til at tjenesteydelsen kan udføres sikkerheds- og sundhedsmæssigt fuldt forsvarligt af den private arbejdsgiver i alle forhold, som udbyderen har direkte indflydelse på. Udbyderen må således ikke gennem handlinger eller undladelser direkte eller indirekte lægge hindringer i vejen for arbejdsgiverens mulighed for at planlægge, tilrettelægge og udføre tjenesteydelsen forsvarligt. Dette gælder også, hvor udbyderen i kraft af sin myndighedsrolle har indflydelse på forholdene.*

Denne bestemmelse er ganske vidtgående og har væsentlig betydning på renovationsområdet. Den kræver aktiv medvirken fra kommunens side til at den udbudte opgave i praksis kan løses arbejdsmiljømæssigt forsvarligt. Kommunen har pligt til at sikre, at de fysiske arbejdsmiljøforhold, som den direkte eller indirekte som myndighed har indflydelse på, gør det praktisk muligt for renovatøren at planlægge og udføre arbejdet forsvarligt. Den pålægger således kommunen at håndhæve sit regulativ i forhold til borgerne, i det omfang det har betydning for forsvarlig udførelse af arbejdet.

## 6. Arbejdsmiljøproblemer ved renovationsarbejde og deres årsager

Arbejdsmiljøinstituttet gennemførte 1994-98 for Miljøstyrelsen og Arbejdstilsynet en stor undersøgelse af generelle og specielle arbejdsmiljøbelastninger for ansatte i renovations- og affaldsbranchen. For skraldemændene viste undersøgelsen samlet en overhyppighed af bevægeapparatslidelser og arbejdsulykker i sammenhæng med det tunge og tempofyldte arbejde, og "at mange skraldemænd synes at forlade jobbet i utide, fordi de frygter for deres helbred (AMI 1999:5).

Arbejdstilsynets vurdering af et forsvarligt arbejdsmiljø ved renovationsarbejde tager udgangspunkt i, at unødige fysiske belastninger, især uhensigtsmæssige arbejdsstillinger og bevægelser, skal undgås, samt at der skal være egnede hjælpemidler til rådighed. I den konkrete vurdering spiller det endvidere ind, om belastningen er ensidig og gentagen, om arbejdet er forceret og om byrden ved manuel håndtering i et enkelt tilfælde eller samlet over dagen er uforsvarlig. Som ansvarlige anføres vognmanden, der planlægger og tilrettelægger arbejdet, kommunen, der er "projekterende" og som myndighed bestemmer de fysiske betingelser arbejdet foregår under og de ansatte, der skal medvirke (AT 4.1.0.1). Afgørelsen af om arbejdsmiljøreglerne er overholdt, afhænger i sidste ende af den konkrete og samlede belastning af den enkelte renovationsarbejder.

### De vigtigste faktorer i skraldemændenes fysiske arbejdsmiljø

#### Indsamling af beholdere i skel

Hvis indsamlingen foregår med beholdere, som enten er fast placerede ved skel (farbar vej for skraldebil) eller af borgeren bringes ud hertil, er risikoen for at AT-kravene overskrides minimeret. Ansvar for at sikre, at unødige belastninger samlet og for den enkelte undgås, påhviler primært arbejdsgiveren, der kan indsætte materiel og tilrettelægge arbejdet herefter. Unødige belastninger kan opstå, hvis arbejdet organiseres og udføres uforsvarligt med 'forløber', forceret arbejdstempo, ingen brug af kærre eller transport af flere containere ad gangen, bunkesamling, manuel indlæsning i bil mv.

Kommunens ansvar er at sikre, at de anvendte beholdere, hvis de indkøbes af kommunen, lever op til arbejdsmiljøkrav, og at de anvendes, fyldes, renholdes og placeres eller udbringes forskriftsmæssigt af borgerne samt at private tilkørselsveje vedligeholdes af borgerne. Desuden er kommunen ansvarlig for, at den selv og grundejerne overholder krav til snerydning og glatførebekæmpelse, hvor AT-anvisningens krav spiller sammen med kommunernes regulativer herom på grundlag af Trafikministeriets bekendtgørelse om vintervedligeholdelse (1997)

Kommunen har pålagt borgerne en ekstra byrde og vil derfor gerne sikre sig, at arbejdet så også tilrettelægges og udføres forsvarligt. Kommunen har med skelafhentning medvirket til at AT-kravene kan opfyldes, selv om den økonomiske begrundelse nok også har vejet ind. Den har dog fortsat pligt til at håndhæve forskrifterne over for borgerne. Især skaber dårligt vedligeholdte tilkørselsveje og snevolde om vinteren problemer for skraldefolkene. Derfor er krav i udbudsmaterialer og opfølgning også i denne situation nærliggende eller nødvendigt.

### Indsamling inde fra ejendomme

Hvis afhentningen foregår med sække eller spande, som er placeret inde på ejendommene, er risikoen for overtrædelse af AT-kravene væsentligt øget, og kommunens medansvar for arbejdsmiljøet i forhold til de fysiske betingelser betydeligt. Organisatoriske løsninger i form af krav til eller aftaler med borgerne om selv at sætte beholderen ud, hvis standplads eller adgangsvej ikke lever op til kravene reducerer risikoen. Det er afgørende, at kommunen gennem sit regulativ pålægger borgerne at forholdene i overensstemmelse med AT-anvisningens krav.

Der er i denne undersøgelse ikke fundet eksempler på kommuner, der ikke har den forskriftsmæssige side i orden. AT har i visse af de tidligere kredse (amter) haft samtlige kommuners regulativer til gennemsyn og fundet dem i orden. Det er almindeligt i kommunerne at finde informationsmateriale til borgerne om disse forhold, "Hjælp din skraldemand" fx. I nogle kommuner er der gjort en indsats for at oversætte AT-kravene til praktiske termer, fx. defineres 'kørefast underlag' som "der må ikke kunne ses hjulspor". Lidt anderledes forholder det sig med kommunernes opmærksomhed over for forandringer i tilstanden, fx ved nybyggeri. Det er få kommuner, der oplyser nye borgere om kravene.

Før At-anvisningens ikrafttræden var det almindeligt at regulativer indeholdt krav til sækkens vægt og afstanden den skulle bæres. Men efter den generelle indførelse af kærre eller spande på hjul, er disse krav mindre relevante. Kærren kan naturligvis overbelastes, men, afhængig af dens beskaffenhed, er der næppe tale om unødigt belastning, hvis den lastes med 2-3 sække, der i gennemsnit vejer under 15 kg. Afstandskravet kan have større betydning. Umiddelbart betyder det mest for den tid indsamlingen kræver, og dermed renovatørens og skraldemandens indtjening samt den pris kommunen skal betale for ydelsen. Men på den anden side reducerer et afstandskrav risikoen for gener på adgangsvejen, som ofte findes ved bygningerne, og dermed risikoen for belastning. Hvis den samme skraldemand hver dag skal skubbe en kærre eller spand, som i de fleste kommuner fortsat ikke har den optimale ergonomiske udformning, jf. At's vejledning om renovationssystemer<sup>9</sup>, i det samme kvarter med mange koteletgrunde, kan belastningen blive uforsvarlig.

Regulativet skal håndhæves over for borgerne. Her står en række værktøjer til kommunens rådighed, som alle i forskelligt omfang udnyttes. Det handler om information, vejledning, praktisk, eventuel økonomisk støtte, et fast, konsekvent pres fra kommunens side, skriftlige henvendelser til borgerne, økonomiske incitamenter og sanktioner, påbud og i sidste ende politianmeldelse og dagbøder. Renovatøren og mandskabet kan i et vist omfang inddrages, hvis der gennem aftaler er givet kompetence til det og en god indbyrdes forståelse sikrer dialog mellem borger og renovatør eller skraldemand.

Denne og tidligere undersøgelser (Teknologisk Institut 2000) viser, at det i langt de fleste kommuner gennem 90'erne med anvendelse af forskellige af midler er lykkedes at få bragt hovedparten af adgangsvejene i orden, ofte med AT's hjælp som 'bussemand' over for grundejere. Men i næsten alle kommuner, lidt afhængig af størrelse og karakter, henstår et vist antal adresser som 'problemadresser', hvor forholdene ikke er bragt i orden og nye

<sup>9</sup> AT-vejledning A.0.1, Indretning af renovationssystemer

kommer til i forbindelse med nybyggeri og flytninger. Det er særlig i forhold til disse problemadresser, der kræves en fortsat indsats fra kommunens side samt et samspil med renovatør og mandskab for at undgå unødige belastning, og hvor udbudsmaterialet har afgørende betydning.

### 'Problemadresser'

Der kan identificeres to grundholdninger blandt kommuner og affaldsselskaber i dette spørgsmål. Den ene lægger sig op ad KL's fortolkning og siger, måske fordi kommunen "er bange for borgerne", som renovatørerne siger, at "det ikke er dens bord" eller at den ikke har hjemmel til at kræve fysiske forandringer hos borgerne. Disse kommuner overlader det til renovatøren eller evt. det affaldsselskab, som administrerer udbudet og som regel ikke har myndighed til at gribe ind over for borgerne, at sikre AT-kravene overholdt. Derved bringer kommunerne sig i en situation, der stiller urealistisk store krav til specificering i udbudsmaterialet, oplysninger til og forhandlinger med entreprenøren samt opfølgning og kontrol på dennes overholdelse af krav, hvis unødige belastninger af folkene skal undgås.

Renovatørens pligt til som arbejdsgiver så vidt muligt gennem tilrettelæggelse og ledelse af arbejdet at sikre mod unødige belastninger gælder naturligvis, men som tidligere nævnt gør parternes afhængighed af arbejdsintensivering, 'skraldemandskultur' og markedskræfternes dominans på området det noget nær meningsløst at forlade sig på, at dette kan forhindre unødige belastninger.

Den anden holdning, som forekommer i de fleste af de undersøgte kommuner, er, at problemadresserne principielt skal bringes i orden. Kommunen sætter enten selv ressourcer af til at besigtige adresserne og aftale løsninger med grundejerne, eller sikrer sig gennem aftaler eller dialog med renovatøren, at denne sætter ressourcer af til det og træder først selv til, hvis en aktiv myndighedsindsats er nødvendig. Undersøgelsen viser imidlertid, at der er stor forskel på, hvor store ressourcer, kommunerne sætter ind, og hvor stor beredvillighed, der er til at samarbejde og reagere på renovatørens indmeldinger, når han eller hans folk ikke kan komme længere over for grundejeren. Samspillet med renovatør og skraldemand kan på dette punkt falde meget forskelligt ud, afhængig af dels den procedure for problemløsninger, der er beskrevet i udbudet og aftalt i forbindelse med kontraktens indgåelse, dels kommunens indsats over for borgerne.

Mange kommuner har indført en bestemmelse om sæргеbyr, der idømmes borgerne, hvis afhentningsforholdene ikke er i orden, som affaldsbekendtgørelsen giver hjemmel til. Hvis idømmelse af gebyr administreres som en midlertidig pression over for borgerne, viser erfaringer, at det kan være et virkningsfuldt middel, men hvis det administreres således, at resultatet er permanent-gørelse af en uforvarlig placering eller adgangsvej, vil unødige belastninger kunne forekomme.

Erfaringerne viser, at løsning af vanskelige afhentningsforhold enten kræver en specifikt aftalt løsningsmodel eller et løbende velfungerende samarbejde mellem kommune og renovatør. Hvis samarbejde ikke foregår som en tillidsfuld dialog, kan det endog være svært at opretholde, selv om det er detaljeret fastlagt i procedurer og beskrevet i udbudsmateriale. Der ses i praksis mange eksempler på, at gængse procedurer i form af meddelelssedler, indberetninger over Internettet ell. lign. Ikke fungerer, og fejlen kan

ligge på flere sider: "Skraldemanden kan ikke, eller gider ikke skrive", "Kommunen reagerer jo alligevel ikke" osv.

### Midtbyer og sommerhusområder

Vanskelige adgangsveje og med dem risikoen for unødige belastninger forekommer i særligt omfang i gamle bydele, i provinsen kaldet 'midtbyer', samt i sommerhusområder. I midtbyer kan det af bevaringsmæssige hensyn være umuligt at efterleve At-kravene, hvorfor en særlig indsats for at tilvejebringe en teknisk eller organisatorisk løsning er påkrævet. At overlade til renovatøren selv at besigtige forholdene, "prissætte" og iværksætte 'særlige foranstaltninger' for at undgå unødigt belastning af de ansatte er under de herskende udbuds- og markedsvilkår utilstrækkeligt, viser undersøgelsen.

Det samme gælder i sommerhusområder, hvor kommunen, når den vælger at bevare afhentning inde på ejendommene, må være indstillet på en krævende indsats over for borgerne for at bringe adgangsvejene fysisk i orden, hvis unødige belastninger skal undgås. Alternativet til den ansvarsforflygtigelse, der består i alene at overlade overholdelsen af AT-reglerne til renovatøren, kan fx være at specificere i udbudet, at indsamlingen skal foregå med særligt indsamlingsudstyr, motoriserede kærre<sup>10</sup>, kranbiler eller lignende teknisk udstyr. Organisatoriske løsninger som indsættelse af flere skraldemænd virker sjældent i praksis, med mindre det er specifikt aftalt mellem parterne.

Selv om kommunen har bragt og løbende bringer vanskelige adgangsforhold i orden, viser erfaringerne, at der stadig kan forekomme unødigt belastning af de ansatte. Et ofte tilbagevendende problem er overfyldte sække, som der let opstår fortolkningstvister og konflikter mellem parterne omkring, hvis samarbejdet ikke bygger på en tillidsfuld dialog. En overfyldt sæk kan være en belastning, hvis den ikke kan lukkes ordentligt og kræver uhensigtsmæssige arbejdsbevægelser, eller hvis der ligger aske eller bleer øverst. Det er op til skraldemændens egen vurdering, om han kan tage sækken med uden unødigt belastning, hvilket kan specificeres i udbud og aftaler. Kommuner forlanger ofte dokumentation (fx foto) for, at sækken var overfyldt. Hvis det er for at have ryggen fri over for en eventuel klage fra borgeren, er det meningsfyldt, men er det af mistillid til skraldemanden, er det ikke gavnligt for samarbejdet.

### Skraldemændenes 'unoder'

Unødigt belastning forekommer naturligvis også, hvis skraldemanden, uanset adgangsforholdene er i orden, afhenter sækken uden brug af kærre. Løft og bæring af nogle få sække over en arbejdsdag, som skraldemanden af erfaring ved er lette, skader ikke helbredet, men grænsen for unødigt belastning er svær at sætte, og er arbejdet forceret, overskrides den let. Det samme er tilfældet, hvis skraldemanden overlæsser kærren. Det er selvfølgelig ikke kommunens, men arbejdsgiverens ansvar at gribe ind og sikre arbejdet udført korrekt i disse tilfælde. Kommunen har gennem udbudsmaterialet mulighed for at specificere, at arbejdet udføres korrekt og sanktionere renovatører, der ikke lever op til ansvaret, men hvis det ikke følges op af kontrol, er det ineffektivt og unoderne bliver let et konkurrenceparameter, som forholdene i branchen er.

<sup>10</sup> Beskrevet som løsningsmodel i Miljøstyrelsens publikation, 'Indsamling af dagrenovation i svært fremkommelige områder', Miljøprojekt nr. 466, 1999.

Andre, ikke ualmindelige 'unoder' blandt skraldefolkene er bunkesamling og rask manuel indlæsning af en stak sække. I dette tilfælde er der ikke tvivl om, at de ansatte udsætter sig selv for unødigt belastning med uhensigtsmæssige arbejdsbevægelser og vrid og drej af kroppen, ofte påtalt af AT. Igen er det klart renovatørens ansvar, men virkeligheden er sådan på det marked, som kommunerne udnytter, at det foregår, fordi det er hurtigere/mere effektivt og sænker prisen. "Vi kan jo ikke køre efter og holde øje med folkene hele dagen", siger renovatørerne. Der var ikke en blandt de interviewede, relativt gode, virksomheder, som ikke erkendte, at disse 'unoder' ofte forekommer blandt deres folk. Kun hvor det gennem formel eller uformel aftale mellem renovatør og kommune er præciseret, at sådan ukorrekt adfærd ikke må finde sted, og der samarbejdes mellem parterne, bliver det forhindret. Ved en formel aftale gennem udbud og kontrakt kræver det sanktioner og kontrol fra kommunens side. Ved en uformel klarer dialogen det.

Pragmatiske løsninger forekommer også. En række kommuner i Sønderjylland har en regel om, at når der samles til bunke, skal der bindes for sækkene, så de ikke tiltrækker krager mv. ! Så er miljøet sikret, men ikke arbejdsmiljøet. I nogle kommuner, som i øvrigt gør en indsats for arbejdsmiljøet (Greve, Randers mv.) samler man ikke til bunke, som kommunen har præciseret og renovatøren står inde for - men der samles i 'depot', dvs. kun 3-4 sække og kun i kort tid, 'så ræven ikke når at komme'.

Endelig er der skraldemændene, som løber eller småtripper med kærren foran sig. Nu er det jo ikke usundt at løbe, og man kan hævde, at det er et udtryk for den attraktion, som 'skraldemandskulturen' også indeholder: man har frihed, passer sig selv og kører i sin egen rytme, som for nogle altså er løb. Men det kan også være et udtryk for tvang, ugelønnens tvang, sjakkets tvang eller arbejdsgiverens, hvis han har underbudt for at få opgaven. Under alle omstændigheder er det et signal om forceret arbejdstempo, som øger risikoen for unødige belastninger og helbredsskader, på længere sigt nedslidning. Om vinteren er tempoet ofte årsag til arbejdsulykker. De færreste renovatører opmuntrer vel deres ansatte til det, men der er ikke fundet eksempler på arbejdsgivere, der aktivt søger at forhindre det. Der er heller ikke erfaringer fra kommuner om, at de gennem formelle aftaler søger at hindre det. Man mener det ligger uden for kommunens regi, endskønt man som regel ikke bryder sig om det og i visse tilfælde har uformelle aftaler om det.

Virkeligheden er sådan, at kun hvor teknologien i indsamlingssystemet forhindrer det, eller hvor der hos den enkelte skraldemand, i sjakket eller på hele holdet findes en bevidsthed og holdning om ikke at lade sig presse og passe på sig selv - man kunne kalde det en 'modkultur' - arbejdes der altid i et konstant, moderat tempo, stadig effektivt, men med brug af de tekniske hjælpemidler og efterlevelse af AT-reglerne. Hvis kontrakten giver rum til det, og der er et godt samarbejde med kommunen om at løse problemer, vil de fleste renovatører i undersøgelsen også helst have det sådan.

Generelt er der ikke tvivl om, at indførelsen af spande på hjul, ofte i forbindelse med kildesorteringssystemer, som gennemgående var forbundet med krav til skelplacering af beholderen eller klare krav til adgangsvejen, har løst mange arbejdsmiljøproblemer. Spande indbyder ikke til manuel tømning og kan ikke overlæsses. Det er dog vigtigt, for at undgå belastning ved spande, at de har ordentlige håndtag og gode hjul. Spandene er heller ikke affjedrede og stiller således store krav til underlaget.



Efterhånden som kommunerne har fået indarbejdet krav til adgangsveje i deres regulativer og håndhævet det i praksis ved sækkeafhentning, er der heller ikke tvivl om, at kærren har afhjulpet mange belastninger. Gennemgående er skraldefolk glade for den og bruger den, fordi den på en gang letter arbejdet og effektiviserer det. Et vist frirum tillader AT også for, at de selv bedømmer, hvornår den er praktisk at have med, hvor mange sække der kan være på den.

Men et blik ud af vinduet om morgenen på tømningssdagen vil i de fleste kommuner i landet stadig vise et arbejdsmønster, som overskrider, hvad AT har fundet sundhedsmæssigt forsvarligt. Det ved alle involverede parter, selv om alle siger (undtagen skraldemanden, der er mest ærlig), at de overholder reglerne, eller at det ikke er deres bord. De nødråb fra skraldefolk, som er hørt undervejs i undersøgelsen, endskønt fokus har været på de bedste af kommunerne, berettiger, at der gøres en større indsats for at finde og bruge nogle virkemidler, der kan sætte en mere sikker og sund indsamling af dagrenovation i system.

### Materiel

Projektet har ikke foretaget en nærmere vurdering af de anvendte tekniske hjælpemidler, typer af kærre, spande, containere, skraldebiler mv., men det indgår i vurderingen og vil blive omtalt nærmere i følgende afsnit, at valg af materiel, som alle tre parter kan influere på, kan have stor betydningen for minimering af unødige belastninger.

Op- og nedstigninger i førerhus er en gammelkendt belastning af skraldemandens knæ. Nogle renovatører har indført de såkaldte 'busser' med helt lav indstigning, men de er dyrere og kommer ikke i brug med mindre kommunen beder om det eller er indstillet på en højere pris, hvis firmaet foreslår dem anvendt. Dette gælder generelt mht. anvendelsen af nyt, mere ergonomisk og driftsikkert kørende materiel. Brug af minibiler i midtbyer eller sommerhus-områder, som er nemmere at manøvrere og komme til med og lettere at læsse, kommer som regel heller ikke i spil med mindre kommunen eksplicit kræver det.

*Græsted-Gilleleje kommune er gået den modsatte vej. For ikke at genere sommerhusejerne unødigt har den i udbudsmaterialet præciseret, at der i visse områder kun må køres med en bil, der vejer 3,5 t. Ifølge det oplyste fra DANaffalds bestyrelse, findes der ikke på markedet en komprimatorvogn, der under hensyn til de logistiske rammer kan opfylde dette krav. Kommunen beder med andre ord om indsættelse af en fladvogn, der betyder at skraldemændene skal læsse sækkene manuelt. Når andet og tredje lag sække læsses og stables på en fladvogn, kan unødigt belastning ikke undgås.*

Skraldemændene har ofte selv indflydelse på valg af kærre. I visse firmaer er valget faldet på såkaldte 'stridsvogne', som kan læsse 10 fulde sække. Så er der lagt op til unødige belastninger. Renovatøren burde forhindre det, men gør det sjældent, da det kan effektivisere arbejdet, og folkene selv ønsker det. Men kommunen kan forlange at godkende de anvendte kærre ud fra ergonomiske hensyn. Omvendt er der på skraldefolks initiativ bygget fine, lette, modeller, som kun kan laste et mindre antal sække.

## 7. Virkemidler og krav i udbudsmaterialet

### 7.1 EU-udbudsreglerne og muligheden for at stille arbejdsmiljøkrav.

Langt hovedparten af udbud på renovationsområdet overstiger tærskelværdien for EU-udbud og skal således følge EU-direktiverne herom, der har været gældende siden 1993. Bekendtgørelsen om udbyderansvar gælder dog også for udbud under tærskelværdien. EU's udbudsregler er senest ændret i 2004 med virkning fra 1.01.2005 (EU 2004). Bortset fra en administrativ forenkling af regelsættet, så der nu blot er et, samlet direktiv, er der efter juristers vurdering ikke sket større ændringer og samlet skønnes revisionen ikke at få videre betydning for kommunernes udbud af dagrenovationsopgaver. Den vigtigste ændring skønnes at være kravet om, at tildelingskriterier så vidt muligt skal være vægtede<sup>11</sup>. Ekspertes har ikke hæftet sig ved, at muligheden for at stille miljømæssige og sociale krav, herunder arbejdsmiljøkrav, i udbud er blevet tydeliggjort.

EU's udbudsregler stiller af hensyn til ligebehandling og gennemsigtighed på markedet en række formelle krav til kommunernes udbudsmateriale. Men der er grundlæggende intet til hinder for at kommuners ønsker og krav til kvaliteten af ydelsen, herunder miljø- og arbejdsmiljøhensyn, kan udtrykkes i udbudet. EU-parlamentet har ved gentagne lejligheder pålagt EU-kommissionen at sikre disse muligheder tilgodeset, og Kommissionen har i 2001 i to meddelelser klargjort mulighederne og betingelserne for at stille miljøkrav og sociale krav (EU 2001a og b). Ved den endelige behandling af udbudsdirektivet i 2004 blev disse muligheder klargjort i præamblen. EF-domstolens afgørelse i sagen mod 'de finske busser' (EF-domstolen 2002) blev udslaggivende. Den tillod Helsinki kommune at vælge en leverandør på grundlag af bredere samfundsmæssige hensyn end snævert økonomiske og gav derved sociale og miljømæssige krav fuld gyldighed, så længe de relaterer sig til "kontraktgenstanden".

Konkurrencestyrelsen har sammen med Miljøstyrelsen udsendt en vejledning om, hvorledes miljøkrav kan håndteres, og har selv udarbejdet en vejledning om sociale hensyn. Det anføres heri klart, arbejdsmiljø hører ind under sociale hensyn, men ellers handler vejledningen mest om, hvordan hensyn til handicappede, ansættelse af langtidsledige, ligebehandling mv. kan indgå som "sociale klausuler" i udbud. Arbejdsmiljøkrav kan også stilles som sådan, men er kun eksemplificeret som et krav om en arbejdsmiljøpolitik hos de bydende. Et sådant krav, der behandles nærmere i det følgende, har imidlertid begrænset effekt. EU-reglerne rummer langt videre muligheder for at stille arbejdsmiljøkrav, som ikke er medtaget i Konkurrencestyrelsens eller Udbudsportalens vejledninger.

Udbudsportalen, som drives i fællesskab af KL og Erhvervs- og Byggestyrelsen, indeholder udførlig vejledning til udbydere og tilbudsgivere, specificeret på renovationsområdet<sup>12</sup>. Denne vejledning er formentlig det primære hjælpemiddel for kommunale affaldsmedarbejdere til udarbejdelse af udbudsmaterialer. Det er derfor beklageligt, at den er stærkt tendentiøs og alene gengiver KL's holdning til, at

<sup>11</sup> Advokat J. Fabricius, Lett & Co og J. Scharff, KL, på Dakofa's konference 25.10.04 samt udbudsportalen

<sup>12</sup> [www.udbudsportalen](http://www.udbudsportalen), sektorspecifik vejledning, renovation

kommunerne ikke kan og bør pålægges et arbejdsmiljøansvar ved udlicitering af renovationsarbejde.

Vejledningen anfører bestemmelserne i AT's bekendtgørelse om udbyderansvar, men understreger herefter, at kommunerne "ikke har hjemmel til at fastsætte bestemmelser om fx adgangsveje eller lignende forhold på private grunde, som har betydning for arbejdsmiljøet" (Udbudsportalen, trin 14). Det er uklart med hvilken kompetence vejledningen udtaler sig om dette. Der henvises ikke til anden lovgivning. Det er samtidig helt ude af trit med den praksis, der er etableret i stort set alle landets kommuner, hvis regulativer faktisk fastsætter bestemmelser om adgangsvejen, ligesom nogle kommuner, blandt andet Århus, har håndhævet bestemmelserne gennem politianmeldelse og idømmelse af dagbøder til borgere.

*Ras P. Rasmussen, Høje Tåstrup kommune: "Hvis en kommune mener, at At-reglerne ikke kan bruges som dens hjemmel, så gælder det da blot om at få disse regler ind i regulativet! – det er de nu i Tåstrup!"*

I forhold til udbudsmaterialet ligger Udbudsportalens anbefalinger helt på linie med KL's tidligere udsendte vejledning fra 1999. Kommunerne skal passe på ikke at give indtryk af, at de tager noget ansvar for arbejdsmiljøet. På trods af oplysningskravet i bekendtgørelsen om udbyderansvar anbefaler vejledningen kommunerne at gøre det klart, at "det påhviler den bydende selv at orientere sig om lokale forhold...hvor adgangsveje kan nødvendiggøre særlig tilrettelæggelse af afhentningen med henblik på overholdelse af arbejdsmiljølovgivningen" (ibid). Er adgangsvejene ikke i orden, må renovatøren planlægge og prissætte iværksættelsen af "særlige foranstaltninger eller særlig tilrettelæggelse af arbejdet" (ibid). Der hersker således et betydeligt misforhold mellem vejledningens anbefalinger og lovgivningen om udbyderansvar. Af lovforslaget fra 2001 fremgår, at hensigten er at "undgå uacceptabel konkurrence på dårligt arbejdsmiljø" (L172). Undersøgelsen viser, at dette faktisk er tilfældet på renovationsområdet.

Kommunerne har gennemgående taget anbefalingen om at lægge hele ansvaret for arbejdsmiljøet på renovatøren til sig. To forhold har medvirket hertil. For det første er AT's aktivitet på området stort set bortfaldet. Der foreligger efter det oplyste en tjenstlig ordre om ikke længere at arbejde systematisk med området. Hvor der mange steder i landet tidligere var en dialog mellem kommuner og AT om indholdet af regulativer og udbudsmaterialer samtidig med et vist pres fra AT, er dette nu ophørt. For det andet er der klart i mange kommuner et ønske om at være fri for ethvert ansvar. Nogle af frygt for at renovatøren ellers vil tørre sit ansvar af på kommunen, andre fordi de vil være sikre på at undgå ekstraregninger og besvær. Andre igen, i den bedre ende, ønsker at "gå med livrem og seler" og selv være herre over, hvor stor en indsats der skal gøres i forhold til adgangsveje mv.. Dette er klassiske former for risiko-begrænsning i forbindelse med 'outsourcing' af opgaver fra offentlige udbydere (Ejersbo & Greve 2002).

Undersøgelsen har vist en betydelig usikkerhed blandt kommunale embedsmænd i forhold til, hvad man må og ikke må skrive i et udbudsmateriale. Frygten for at blive hængt ud i

Klagenævnet for udbud eller påføre kommunen økonomisk tab er meget nærværende hos sagsbehandlerne. Derfor hælder de til det sikre og overlader i øvrigt i stigende omfang udbudsprocessen til rådgivere, for hvem sociale hensyn vel ikke er det vigtigste og lige så lidt som kommunens folk ønsker en retssag.

Frygten synes stærkt overdrevet i betragtning af, at EU-reglerne giver vidtgående muligheder for og egentlig opfordrer til at stille arbejdsmiljøkrav, blot det er gennemskueligt, tilbudsgiverne behandles lige og kravet er relateret til opgavens udførelse. Kommunerne blev i 1996 af Indenrigsministeriet faktisk anbefalet at "lægge vægt på arbejdsmiljø og personale- og ledelsesmæssige forhold hos tilbudsgiverne" (IM 1996)<sup>13</sup>. Desuden forelå allerede i 1996 en retspraksis, der tillod kommunerne i henhold til EU-reglerne "at stille arbejdsmiljømæssige krav, der går videre end de krav Arbejdstilsynet for tiden har opstillet" (Klagenævnet 1996)<sup>14</sup>. Måske er det uvidenhed, der gør sig gældende, eller frygt for at komme på tværs af kommunale lederes og politikeres ønsker.

Dette er ikke et juridisk responsum, men en vurdering af mulige fremgangsmåder baseret på officielle dokumenter samt erfaringerne fra kommuner, der har anvendt dem. I vurderingen indgår også en vurdering af den praktiske betydning af de forskellige fremgangsmåder, således som det er fremgået af undersøgelsen.

#### Arbejdsmiljøkrav kan, ligesom miljøkrav, stilles på tre måder i udbudsmaterialet

Udbudsreglerne giver mulighed for at indføre arbejdsmiljøkrav under alle tre hovedtyper af krav eller kriterier, som EU-reglerne opererer med,

1. Kontraktvilkår eller kravspecifikationer
2. Udelukkelses- og udvælgelseskriterier
3. Tildelingskriterier

Debatten om det rimelige i, at kommunerne havde medansvar for renovationsarbejdernes arbejdsmiljø og frygten for, at det ville føre til ansvarsforflygtigelse hos renovatørerne, har overskygget en erfaringsudveksling om hensigtsmæssige måder at håndtere arbejdsmiljøhensynet på. Nogle kommuner har dog lagt mange kræfter i at finde egnede måder at stille krav på i udbudsmaterialer.

Hensyn til arbejdsmiljøet er som et socialt hensyn ligestillet med mulighederne for at tage miljøhensyn i udbudsmaterialerne. Specificeringen af, hvor og hvordan arbejdsmiljøkrav kan stilles, er således underkastet de samme retningslinier som miljøkrav. Om disse er Udbudsportalen såvel som Konkurrencestyrelsens vejledning mere meddelsomme.

Miljøhensyn (læs: arbejdsmiljøhensyn) kan indgå i kontraktvilkårene/kravspecifikationen, der pålægger leverandøren at udføre opgaven i overensstemmelse med nærmere angivne hensyn til miljøbeskyttelse (læs: de ansattes sikkerhed og sundhed). Det er dog en

<sup>13</sup> Indenrigsministeriets vejledning til samtlige kommunalbestyrelser og amtsråd, sag nr. 1995/1139-31, 14.02.1996

<sup>14</sup> Klagenævnet for udbud 1996: *Danske Vognmænd mod Stevns kommune*, 16. oktober, [www.klfu.dk](http://www.klfu.dk), (1.02.2006)

betingelse, at disse krav ikke virker diskriminerende. Det fremgår videre, at det kan være krav til 'konkrete tekniske specifikationer', der skal forstås som 'absolutte krav'. Videre anføres det, at "miljøhensyn (læs: arbejdsmiljøhensyn) kan indgå i udvælgelseskriterierne, når man fastlægger det ønskede niveau for økonomisk, finansiel og teknisk formåen. Fx. kan en leverandør udelukkes, hvis der foreligger en dom for overtrædelse af lovgivningen på miljøområdet (læs: arbejdsmiljøområdet) eller en alvorlig fejl, der angår miljøet (arbejdsmiljøet) ([www.udbudsportalen.dk](http://www.udbudsportalen.dk)).

Kommissionens fortolkningsmeddelelse om muligheden for at tage sociale hensyn i kontrakter anfører eksplicit manglende overholdelse af bestemmelser om sundhed og sikkerhed som udelukkelsesklause (EU 2001a:1.3.1). Meddelelsen nævner som mulige udvælgelseskriterier krav til virksomhedens personales sammensætning og ledelse, tekniske udstyr og kvalitetskontrollsystem og klargør, at "Hvis kontrakten kræver særlig faglig dygtighed på det 'sociale' område, vil særlig erfaring legitimt kunne anvendes som et kriterium i forbindelse med bedømmelsen af ansøgernes tekniske kunnen og viden" (1.3.2)

### Arbejdsmiljø som tildelingskriterium

Endelig kan sociale og miljømæssige hensyn indgå som et delkriterium i tildelingskriteriet 'det økonomisk mest fordelagtige bud'. Her er det efter Helsinki-dommen blevet klart, at den økonomiske fordel godt kan bestå i bredere samfundsmæssige hensyn. Dommen byggede på, at kommunen havde en indirekte økonomisk fordel deri, at udgifterne til sygehusbehandling mv. af personer, der var blevet syge af forurenende udstødning, blev reduceret. Denne betragtning kan umiddelbart overføres til arbejdsmiljøområdet. Sundhedsmæssige og sociale udgifter forbundet med skraldemænd, der får helbredsskader eller nedslides gennem arbejdet, kan både direkte og indirekte falde tilbage på kommunen.

Der er således ingen tvivl om, at arbejdsmiljøhensyn kan indgå som tildelingskriterium, således som det da også har fundet anvendelse i en del kommuner. Tildelingskriterier kan anvendes på to måder. Kontrakten kan enten tildeles efter 'laveste pris' eller efter 'økonomisk mest fordelagtige tilbud'. Anvendes 'laveste pris' gælder ikke andre kriterier end prisen. Ved 'økonomisk mest fordelagtige' kan prisen suppleres med delkriterier. På renovationsområdet anvendes som delkriterier typisk: kvalitet, driftssikkerhed, service, organisation, teknisk og funktionsmæssig værdi samt miljø og arbejdsmiljø. I de fleste af de undersøgte kommuner har delkriterierne været vægtede. Prisen vejer normalt mest, fx. 70 %, hvorefter de 30 % fordeles mellem øvrige delkriterier. Men der er set vægtninger med prisen helt nede på 30 % (fx Aalborg). Det er sjældent at se arbejdsmiljøhensynet vægtet til mere end 10 % og ofte er det sammen med miljø- eller kvalitetshensyn.

### Arbejdsmiljø ved 'Økonomisk mest fordelagtige bud'

Undersøgelsen viser, at den gruppe af renovatører, som ønsker at profilere sig i den gode ende mht. kvalitet, service og driftssikkerhed og prioriterer arbejdsmiljøet, foretrækker udbud efter 'økonomisk mest fordelagtige tilbud'. Derved får de mulighed for at erklære og dokumentere deres fortrin frem for konkurrenter, som i højere grad går efter at være billige. Fx. kan de redegøre for arbejdsmiljøvenligt materiel, erfaringer i kvalitetsstyring, personalepolitikker og -uddannelse mv., som ikke er kravspecificeret i udbudet. Der er

imidlertid nogle ulemper og uklarheder omkring tildelingskriterierne, der gør dem mindre effektfulde end absolutte krav under kravspecifikation eller udvælgelseskriterier.

For det første viser undersøgelsen, at arbejdsmiljøkrav under tildelingskriterier gennemgående er vage og uspecificerede. I nogle udbudsmaterialer skrives fx blot at miljø og arbejdsmiljø vægtes 10 % uden nøjere at præcisere ønskerne, i andre at der ønskes en redegørelse for renovatørens politik eller tiltag på området.. Der er imidlertid ikke interviewet én renovatør i denne undersøgelse, som ikke på et tidspunkt i samtalen har sagt: *'Papir er jo taknemmeligt'*! Det er nemt for en tilbudsgiver at skrive nogle fine erklæringer ned på et stykke papir, når han af erfaring ved, at han aldrig kommer ud for en egentlig kontrol af om det skrevne overholdes. Det fremgår af casen om Høje Tåstrup kommune, at kommunernes frygt for at komme i konkurrencestyrelsens eller udbudsklagenævnets søgelys spænder ben for klare formuleringer. En række kommunale informanter har udtrykt samme usikkerhed.

For det andet er det uigennemskueligt, hvordan kommunen vurderer de tilkendegivelser de får ind fra tilbudsgiverne og tildeler dem point. Renovatørerne efterlyser offentliggørelse af den anvendte beregningsmodel, men uanset at den matematiske model oplyses, indgår der en subjektiv vurdering ved kommunen. Der er fra renovatørside kun lidt tillid til, at den fremsendte 'dokumentation' spiller nogen videre rolle for tildelingen. Uanset prisen er sat til at veje under 50 %, er det renovatørernes opfattelse, fremgår det af undersøgelsen, at prisen, når det kommer til stykket, alligevel vil være afgørende for kommunens valg.

*Høje Tåstrup kommunes udbudsmateriale indeholder et 'suk' over dilemmaet mellem den frie konkurrences betingelser og ønsket om at sikre sig en bestemt kvalitet: "Vi har ved tidligere udbud måttet give gode, velrenommerede renovatører alt for få points for kvaliteterne inden for de forskellige delkriterier alene på grund af dårlige og upræcise beskrivelser i deres tilbud....Som I ved er EU-udbud omgærdet med en lang række formalia og krav blandt andet mht. ikke at gøre forskel på de bydende, og vi er selvfølgelig nødt til at kunne forsvare vores tildeling af point...Kommunen opfordrer derfor de bydende til at være særdeles omhyggelige og præcise i deres redegørelse for kvaliteterne af virksomheden..."*

Arbejdsmiljøhensynet indgår som direkte eller indirekte (fx knyttet til kvalitet) delkriterium i udbudsmaterialerne for de fleste af de 9 kommuner, som undersøgelsen har fundet havde den bedste praksis. Men dette forhold har i mindre grad været afgørende for den gode praksis, som er set. Det er en naturlig ting for en kommune, som lægger vægt på kvalitet i affaldsindsamlingen og i denne forbindelse prioriterer arbejdsmiljøet, at nævne hensynet som tildelingskriterium, men det er andre elementer i kontrakten og i samarbejdet mellem parterne i det hele taget, der afgør om arbejdsmiljøet i praksis er godt.

Arbejdsmiljø som tildelingskriterium er imidlertid et vigtigt signal til tilbudsgiverne om, at der her er en kommune, der lægger vægt på arbejdsmiljøet. Det fungerer som en åbning for de renovatører, der selv lægger vægt på et godt arbejdsmiljø, og som kan hævde sig på andre parametre end prisbillighed. Hvis det af udbudsmaterialet på anden måde

fremgår, at kommunen prioriterer arbejdsmiljøet, eller det fremgår af samtaler om kontraktens indhold, kan renovatørens erklæringer også blive til andet end papir.

*En renovatør bød på en opgave i en kommune, der vægtede prisen med 70 %, driftssikkerhed og organisation 15 % og kvalitet og samarbejde (herunder arbejdsmiljø) 15 %. Forhippet på at få kontrakten gjorde han meget ud af at dokumentere en høj arbejdsmiljøindsats uden af den grund at hæve prisen. Da han i processen opdagede, at kommunen faktisk mente det med kvalitet og arbejdsmiljø seriøst, ærgrede han sig over ikke at have forlangt en højere pris.*

*"Arbejdsmiljø som tildelingskriterium bliver let noget langhåret noget. Alligevel er det nok at foretrække, hvis arbejdsmiljøet skal tilgodeses", sagde en driftsleder i 'Miljøteam'*

### Arbejdsmiljø ved 'Laveste pris'

Ulemperne og uklarhederne i forbindelse med arbejdsmiljø som tildelingskriterium gør, at tildeling efter 'laveste pris' ikke uden videre kan afskrives som uheldigt for arbejdsmiljøet. En af de 9 udvalgte kommuner (Randers) har faktisk anvendt proceduren for 'laveste pris', Kolding, der var tæt på at blive udvalgt, ligeså. Erfaringerne viser, at det er andre elementer i udbudsmaterialet foruden samarbejdet mellem parterne, der bestemmer det faktiske arbejdsmiljø. Man kan sige, at det stiller større krav til kommunen om at være omhyggelig med at få indarbejdet krav og virkemidler omkring kvalitet, driftssikkerhed mv., herunder arbejdsmiljøet, i udbudsmaterialet, hvis den baserer sig på laveste pris og således er tvunget til at tage det laveste bud. Visse firmaers praksis kan gøre det risikabelt at anvende 'laveste pris', hvis kommunen lægger vægt på kvalitet i indsamlingen.

*Kolding kommune har mange års erfaring med at skrive udbudsmateriale og afprøve nye virkemidler til blandt at skabe et bedre arbejdsmiljø. Man er gået bort fra 'Økonomisk mest fordelagtige', fordi man oplevede der var "for meget fis i det. Renovatørerne kan jo skrive alt muligt og love guld og grønne skove, men når det kommer til praksis, holder det ikke."*

*Randers kommune er gået over til 'laveste pris' bl.a. fordi man af juristen fik at vide, at "formuleringerne ikke var fyldestgørende. Man kunne ikke kræve, når det var tildelingskriterium". Kommunen anfører videre, at "før var 'laveste pris' ikke god latin, men det er det nu. Det afgørende er at lave kravene/vilkårene klare, og her er erfaringen vigtig, man skal vide, hvad der skal til. Politikerne er alligevel altid interesseret i prisen, derfor er det bedre at få det ind som krav."*

På baggrund af udmeldingerne fra renovatørerne må det konkluderes, at anvendelsen af 'økonomisk mest fordelagtige' som tildelingskriterium er at foretrække, når det handler om at tilgodese kvalitet og arbejdsmiljø. Men der bør arbejdes med at præcisere og specificere formuleringen af kravet, så det bliver operationelt og kontrollerbart og derved får større konsekvens end tilfældet er i dag. Objektiviteten kunne samtidig øges, og dermed ville tendensen til, at renovatører oplever tildelingskriterierne som grundlag for vilkårlig forskelsbehandling, blive imødegået.

*En renovatør svarede til spørgsmålet om hvorvidt han foretrak den ene eller anden form, at han da "nok foretrak 'økonomisk mest fordelagtige' - i hvert fald i min egen kommune" !*

Selv om det ikke er uden betydning for arbejdsmiljøet har det ligget det uden for rammerne af denne undersøgelse at vurdere, hvorledes forskellige juridiske eller økonomiske virkemidler i kontrakten kan medvirke til fastholdelse af renovatørens forpligtelser eller omvendt af renovatøren kan bruges til at undgå forpligtelser. 'Snyd' i forhold til kontrakten, f.eks. i forbindelse med anvendelse af underentreprenører eller selvkørende vognmænd, indsamling og afvejning af erhvervsaffald som kommunalt husholdningsaffald mv. er heller ikke taget i betragtning.

*Ligesom renovatørerne opfatter mange kommuner som 'kontraktholdere', der afstår fra at medvirke og samarbejde, men alene holder renovatøren op på arbejdsmiljø-ansvaret, opfatter kommunerne mange renovatører som 'kontraktlæsere', der er eksperter i at udnytte juridiske smuthuller i kontrakten til at unddrage sig forpligtelser. Efter dårlige erfaringer med nogle firmaer er kommunerne tilbageholdende med at forpligte sig til samarbejde i udbudsmaterialet. En 'ond spiral' er dannet.*

Undersøgelsen afstår også fra at vurdere arbejdsmiljøstandard og kvalitet på baggrund af oplyste priser for afhentning af en dagrenovationsenhed. For det første fordi der indgår for mange konkrete, lokalt afhængige variable, herunder bestemmelser om placering af materiellet, til at det meningsfuldt kan lade sig gøre at sammenligne, for det andet fordi tilbud og kontrakter kan være baseret på konkurrencestrategier fra renovatørernes side, der ikke står i noget forhold til den måde opgaven udføres på.

Krav om prissætning af "særlige foranstaltninger" for uanset problemer ved adgangsvejen at sikre forsvarlig afhentning fungerer kun, hvis det er nøje specificeret, hvor og hvordan det skal ske. Der er ikke fundet eksempler på "fiktive nedslag i tilbudsprisen for påviseligt godt arbejdsmiljø" baseret på dokumentation fra tilbudsgiverne. Eksemplet kendes fra busbranchen, hvor personaleomsætning og sygefravær har været anvendt som dokumentation (Wiegmann, Mathiesen & Hasle 2004)

## **7.2 Udbudsperiodens længde, personaleovertagelse og driftsform.**

Ifølge 'Udbudsportalen' løber kontrakter på renovationsområdet typisk 3-6 år. Det



anbefales at holde dem under 5 år, Konkurrencestyrelsen anbefaler 3-5 år (KS 1999 og 2004a). Men der er hverken i EU eller nationalt særlige krav til kontraktperiodens længde. For kommunerne kan der være økonomiske fordele ved både lange og korte kontrakter. Lange kontrakter giver renovatøren mulighed for at tilbyde lavere priser. Korte kontrakter skaber større pres på markedet, der også giver lavere priser. Hvis måden opgaven løses på måske skal ændres undervejs, skrives det blot ind i kontrakten og kræver således ikke korte kontrakter. De interviewede renovatører foretrækker alle længere kontrakter.

I undersøgelsen har det enstemmigt lydt fra renovatørerne, at priserne nu er barberet så langt ned, så der ganske enkelt ikke er mere at komme efter, intet vundet for kommunerne ved at presse prisen fx gennem korte udbud. Undersøgelsen synes at bekræfte dette billede. Når effekten af At-anvisningens forbedring af skraldemændenes arbejdsmiljø er ophørt, helbredsskaderne igen synes at være i stigning og arbejdsmiljøstandarden i kommunerne gennemgående fundet ringe, antydes en sammenhæng med det særlige markeds- og konkurrencepres denne sektor har været udsat for siden midten af 90'erne. I det omfang korte kontraktperioder skaber pres på prisen, er skraldemændenes arbejdsmiljø formentlig med til at betale.

På baggrund af det pristryk sektoren har været udsat for må den økonomiske fordel af korte kontraktperioder betvivles. 'Transaktionsomkostningerne', dvs. de udgifter kommunen pådrager sig direkte og indirekte i forbindelse med udlicitering og udbud, kan meget vel overstige gevinsten. Alene rådgiverhonoraret sluger meget, hvortil kommer alle de timer og omkostninger der er forbundet med at indkøre en ny opgaveløser. Hvis afledte omkostninger i form af ulykker, helbredsskader, nedslidning og udstødning blandt skraldemændene, hvoraf det offentlige og i et vist omfang kommunerne selv betaler det meste, tælles med, er de lavere priser muligvis en kortsigtet gevinst.

For skraldemændene har længere kontraktperioder væsentlig betydning for et godt arbejdsmiljø. Langt udover den større tryghed i ansættelsen, som kan være en vigtig faktor i det psykiske arbejdsmiljø. Korte kontraktperioder forbundet med den store sandsynlighed for skift af renovatør har negativ indflydelse på en række forhold. En skraldebil har i gennemsnit en afskrivningstid på 7,5 år. Renovatørerne mister således incitamentet til at udskifte materiel med mere tidssvarende og arbejdsmiljøvenligt materiel. Langsigtet planlægning af bedre indsamlingsforhold forhindres ligeledes, og fælles procedurer for den nødvendige langsigtede indsats over for grundejere og vanskelige afhentningsforhold i øvrigt tabes på gulvet. Også virkningen af en effektiv sikkerhedsorganisation og tillidsmandsstruktur hæmmes. Alt skal starte forfra.

*Efter at skraldefolkene i Kolding gennem nogen tid forgæves havde søgt at få borgerne på en blind vej til at respektere, at skraldebilen kunne komme til, rettede de gennem firmaet henvendelse til kommunen for at få den til at skride ind. Kommunen skulle bruge nogen tid på at 'se på sagen' og i mellemtiden udløb kontrakten. Da den ny renovatør kom til og folkene igen rykkede kommunen for en løsning, udbad kommunen sig en ny skriftlig henvendelse fra renovatøren. Skraldefolkene kunne kun ryste på hovedet.*

Turbulensen hæmmer endvidere AT's indsats. Et påbud afgivet til en renovatør falder bort, når denne afløses af en ny. Mest skadeligt i forhold til arbejdsmiljøet er det måske, at

planlægningen og gennemførelsen af uddannelsesinitiativer også hæmmes, da et af de vigtigste midler til at skabe større bevidsthed om konsekvenserne af tempoarbejde og mere kvalitet og indhold i arbejdet derved rammes. Der skabes ingen 'modkultur' til den helbredsskadelige 'skraldemandskultur'.

### Virksomhedsoverdragelse

Ikke alene er branchen præget af korte kontraktperioder, der foregår også hyppige skift af leverandør. Faktisk i over halvdelen af alle udbud, ifølge KL's kortlægning (2001). Skraldemændenes arbejdsmarked er således også præget af stor turbulens, idet de ved en ny renovatørs overtagelse af opgaven ikke er sikret ansættelse hos denne. Skraldemændene oplever det som et betydeligt usikkerhedsmoment og nedværdigende, at risikere afskedigelse, når et nyt firma vinder kontrakten, og det kan ligesom korte kontrakter blokere for at der skabes gode samarbejdsrelationer både i forhold til kommunen og dens borgere og i forholdet mellem parterne i virksomheden. Uddannelse, deltagelse i problemløsning mv., som er forudsætningen for etableringen af mere kvalitet i opgaveløsningen og i arbejdet opgives.

*"Hvorfor skulle det egentlig være vigtigere for kommunen at sikre borgerne en lavere pris end at holde på nogle gode folk?" sagde en sønderjysk skraldemand i spørgsmålet om virksomhedsoverdragelse*

Muligheden for at fortsætte i samme job, uanset skift af renovationsfirma, er et vigtigt element i sikringen af et forsvarligt arbejdsmiljø for skraldemændene. Kommunerne kan, når de har sikret sig at den tidligere renovatør udleverer stamoplysninger, gøre lov om virksomhedsoverdragelse gældende i udbudsmaterialet, og derved bidrage til større sikkerhed i ansættelsen, overførelse af rettigheder som anciennitet mv..

Virksomhedsoverdragelsesloven (VOL) sikrer i sig selv ikke automatisk genansættelse ved udlicitering. Selv om den også er i kraft, når en én gang udliciteret offentlig virksomhed skifter fra en privat ejer til en anden. Det afhænger af de konkrete forhold, herunder hvor stor en del af personalet og materiellet, der overtages, om den faktisk gælder. Kommunen kan undgå usikkerhed herom og give et vigtigt signal til skraldefolkene, hvis den eksplicit anfører, at VOL skal gælde.

*Gladsaxe kommune havde et godt samarbejde med en renovatør over længere tid, der bl. a. indebar en fælles indsats for at løse problemadresser, hvor skraldemændenes oplysninger lå til grund for kommunens indsats over for borgerne. Også mellem virksomhed og ansatte herskede et godt samarbejde, der fx indebar at samtlige ansatte gennemførte AMU-kurserne i renovation. Der var desuden startet renovationsarbejderlærlinge, vedtaget en politik for etnisk ligestilling mv. Da firmaet i en ny udbudsrunde tabte kontrakten, ansatte den ny renovatør imidlertid ikke en eneste af disse folk.*

Selv om VOL gælder, når et nyt firma overtager kontrakten er der stadig ingen garanti for, at ansatte ikke kan fyres. De kan blot ikke fyres med anledning i overtagelsen. Men hvis fyringen er begrundet i "økonomisk, tekniske eller organisatoriske ændringer, der medfører beskæftigelsesmæssige ændringer" (BM 2002: §3), er døren åben. Renovatørerne er delte på spørgsmålet om anvendelsen af VOL i udbudet. For nogle spiller det ind, at ancienniteten følger med, når VOL anvendes, og lønomkostningerne således bliver lidt større. Dette har formentlig også betydning for, om kommuner vælger at bruge VOL. Andre renovatører ønsker at stå helt frit personalemæssigt, atter andre værdsætter, at kommunen bruger VOL. Det er dog gennemgående for renovatørerne, at de normalt ser en fordel i at overtage lokalkendt mandskab.

Skraldemændenes erfaring er, at anvendelsen af VOL ikke er meget bevendt som sikring mod fyring. Hvis man ikke har stort kørekort, kan det være anledning nok. VOL er ikke skabt med henblik på danske forhold med et fleksibelt arbejdsmarked, hvor arbejdsgiverne er så frit stillet som de er til at afskedige personale. Den skulle i Danmark suppleres med en aftale mellem arbejdsmarkedets parter, hvis den skulle have samme betydning, som i lande med mindre fleksible arbejdsmarkeder.

*I Greve kommune måtte man af tekniske årsager undlade at lade VOL gælde, men aftalte i stedet med den nye renovatør et møde for alle de tidligere ansatte, hvor alle blev tilbudt arbejde i det nye firma. 80-85 % af folkene valgte dette.*

Kommunerne har således forskellige midler til at sikre sig at personalet eller det meste af det overtages af den nye renovatør. Mest udbredt er dog den praksis, at det helt overlades til renovatøren, om han ønsker at genansætte personalet. En del kommuner fraskriver sig omhyggeligt ansvar, hvis VOL alligevel skulle gælde. Det er ikke ligefrem en opfordring til renovatøren om at beholde personalet.

### Driftsform

Driftsformen er normalt renovatørens anliggende, men da nye intensiverede driftsformer som toholdsskift og 4-dages uge ofte har negative konsekvenser for service- og kvalitetsmål, herunder arbejdsmiljøet, garderer en række kommuner sig mod det i udbudet. Toholdsskift, der ikke som præmis har et forceret arbejdstempo med tilsidesættelse af AT-regler og dårligere kvalitet til følge, kræver, at afhentningsforholdene er 100 % i orden og at indsamlingsruterne planlægges og fordeles omhyggeligt i samarbejde med personalet. Tætheden af afhentningsstederne, trafikken, kommunens ønsker til starttidspunkt, forbrændingsanlæggets lukketid og andre lokale forhold spiller desuden ind. Toholdsskift leder i alle tilfælde til et stresset arbejdsmiljø og arbejde i mørke.

*En chef hos en større renovatør sagde: "Ved toholdsskift bliver arbejdsugen let 42 timer, og hvis folkene så siger, at de vil arbejde efter reglerne, så knækker filmen." Erik, formand i Greve kommune: "Det var toholdsskiftet, der lagde pres på. Kollegerne står jo og tripper, selv om første hold startede kl. 5. Det bliver aldrig godt, der opstår en arbejdsdeling, så man altid belastes på samme måde"*

4-dages uge er en driftsform, hvor en uges arbejde trænges sammen på 4 dage. For hvert sjak frigøres der således en bil til andre opgaver en dag om ugen. Hvis der er 4 mand i sjakket forøges arbejdsbelastningen på de 4 dage for alle med omkring 25 %. Dette kompenseres der ofte for ved at mandskabet skiftes til at holde fri en dag om ugen eller lignende efter aftale mellem renovatør og ansatte. Arbejdsdagen kan let blive 10-12 timer, samtidig med at arbejdsmængden leder til forceret arbejdstempo og mange 'unoder' for at effektivisere indsamlingen, fx bunkesamling. Arbejdstilsynet har i et konkret tilfælde i Aalborg vurderet overbelastningen til at ligge på mellem 30 og 40 % ved en opgave organiseret som 4-dages uge. For at sikre arbejdsmiljø og kvalitet i indsamlingen kan der således være god grund til at specificere som krav, at 4-dages uge og lignende ikke er tilladt eller at driftsformen kræves aftalt nærmere med kommunen.

*Renovationschefen i en større kommune mente, at man havde gjort sig umage med at beskrive kvalitets- og arbejdsmiljøkrav og -målsætninger i udbudsmaterialet og fx præciseret, at man ikke ønskede toholdsdrift. Han følte sig derfor "taget i røven", da renovatøren efter kontraktindgåelsen lagde om til 4-dages uge og bad om At's hjælp. Ved næste udbudsrunde vil kommunen sikre sig mod denne driftsform. Ifølge driftslederen hos den pågældende renovatør "gik et sjak ned på det".*

*En renovatør, der tidligere havde kørt i samme kommune, fortalte: "Vi var ellers kommet langt, havde fået meget med bajere og løberi væk, og der var et godt samarbejde med kommunen. Men så gik det galt i et distrikt, vi ville spare en bil, men det er området for stort til. 4 mand på en bil skiftedes til at holde fri, så de 3 mand skulle klare 4 mands arbejde. Det gav 3-400 ekstra bæringer om ugen. Folkene blev splittet ad og nogle søgte tilbage til det gamle".*

### 7.3 Arbejdsmiljøvurdering af renovatør som udvælgelses- eller tildelingskriterium

Det må antages, at det principielt er muligt at anvende objektive, ikke diskriminerende mål for de bydendes arbejdsmiljøstandard som både udvælgelses- og tildelingskriterium. Undersøgelsen har ikke fundet mange erfaringer på dette område, men muligheden bør tages i betragtning al den stund sådanne mål bliver mere og mere almindelige som kriterier for regulering og vinder indpas på markedet. Et certifikat for implementeret arbejdsmiljøledelse (AML) er således i dag et væsentligt redskab i styringen af myndighedsindsatsen på arbejdsmiljøområdet. Det ville også være muligt for en kommune at stille som krav til en renovatør. Det ville umiddelbart indsnævre ansøgerfeltet betragteligt, da kun ganske få renovatører har et AML-certifikat. Men kravet kan anvendes som tildelingskriterium og derved anspore renovatører til at lade sig certificere.

I hvor høj grad et AML-system ville gavne arbejdsmiljøet i skraldemændenes konkrete arbejdssituation er et andet spørgsmål. Nogle renovatører mener, at auditører ude fra ville have svært ved at gennemskue forholdene. Flere af virksomhederne i undersøgelsen er

eller har været EMAS-certificerede, som i nogen grad også tager højde for arbejdsmiljøet. Erfaringerne herfra er lidt forskellige, men samlet ikke overbevisende.

Ledelsessystemerne hjælper renovatørerne til at få bedre overblik over og mere struktur på arbejdet med miljø- og arbejdsmiljøhensyn, men regnes af de fleste til kategorien af 'papirsystemer', der ser flotte ud, men ikke flytter meget i dagligdagen. Nogle renovatører har droppet EMAS-certificeringen, fordi det ikke blev efterspurgt af kommunerne. Spørger man sikkerhedsfolk hos renovatører med EMAS-certificering om betydningen heraf, har de oftest ikke mærket noget videre til det.

En enkelt renovatør i undersøgelsen, 'Miljøteam', har været AML-certificeret efter den danske bekendtgørelse (med tillægskrav) siden marts 2004 og vurderer resultatet som positivt for arbejdsmiljøet. Det samme gør både ledelse og ansatte på R98, der ikke indgår i undersøgelsen.

*Dir. Allan Larsen, Miljøteam: "Det er min opfattelse at systemerne er gavnlige i hverdagen, idet de giver os nogle faste rammer og værktøjer vi kan bruge til løbende at forbedre os på en række områder. Jeg mener denne indsats trods alt vil sikre os nogle bedre muligheder i markedet, i takt med at udbyderne får flyttet fokus væk fra at se 'laveste pris' som det eneste saliggørende tildelingskriterium, og i stedet går over til objektivt at inddrage og bruge kvalitet, miljø og arbejdsmiljø i en totalvurdering."*

Der foreligger ikke erfaringer med kommuner, der har anvendt arbejdsmiljøregnskaber eller fx dokumentation af renovatørens mellemværende med AT's "Smiley"-ordning som grundlag for udvælgelse eller tildeling. Det forekommer at være en mulig måde at operationalisere arbejdsmiljø som tildelingskriterium på. Tilsvarende gælder for dokumentation af fraværsprocent for renovatørens ansatte, som heller ikke er fundet anvendt i praksis.

Referencer spiller en vis rolle ved kommunernes valg af renovatør efter 'økonomisk mest fordelagtige' kriteriet. Det forekommer ligeledes at være en brugbar, objektiv måde at foretage vurderingen på. Der er ikke fundet eksempler på anvendelse af dokumentation for sygefravær eller personaleomsætning som grundlag eller medkriterium for valg af leverandør.

#### **7.4 Oplysning om vanskelige afhentnings- og indsamlingsforhold i udbudsmaterialet**

Bekendtgørelsen om udbyders pligter efter arbejdsmiljøloven kræver at kommunen oplyser om "særlige, væsentlige arbejdsmiljøforhold". Er der 50 problemadresser tilbage i kommunen, som fordeles over flere indsamlingsruter og mandskaber, falder det under grænsen, men er der 5-600 adresser, vurderer AT's tilsynsførende, at der foreligger en særlig risiko for unødigt belastning af skraldemændene. Det er ikke ualmindeligt i kommuners udbudsmaterialer at finde oplysninger om at mellem 2 og 5 % af afhentningsstederne i kommunen ("endnu") ikke lever op til AT's krav. Men alene at anføre dette er næppe en tilfredsstillende opfyldelse af bekendtgørelsens krav. Det er i hvert

tilfælde ikke nogen hjælp til renovatørens planlægning af arbejdet og dermed arbejdsmiljøet.

Forbavsende få udbud, også blandt kommuner som har udbudt efter bekendtgørelsens ikrafttræden i 2001, lever op til oplysningskravet. Ved interviews har en del kommuner da også oplyst, at de ikke kendte til denne lovgivning. Det er troligt, at deres interesseorganisation ikke har gjort sig umage med at informere om det.

Undersøgelsen har vist, at kommunernes udbudsmaterialer gennemgående baserer sig på et krav om, at renovatøren skal afhente affaldet under alle omstændigheder, uanset et vist antal adgangsveje ikke lever op til AT's og regulativets krav. I disse tilfælde er det så op til renovatøren "med særlige foranstaltninger" at afhente affaldet på en arbejdsmiljømæssig forsvarlig måde. Der stilles sjældent krav om, at tilbudsgiveren beskriver, hvorledes han vil opfylde AT-kravene. I visse tilfælde er logikken ført videre til, at de bydende anmodes om at prissætte de særlige foranstaltninger. Andre gange brydes logikken og renovatøren bedes om at basere sit tilbud på, at AT's krav til adgangsvejene er opfyldt, selv om disse blot "generelt" er opfyldt.

Logikken forudsætter altså, at renovatører, der giver tilbud, selv skal undersøge adresserne i kommunen, planlægge indsættelsen af særligt materiel eller mandskab ved problemadresserne og regne det ind i tilbudet. Dette er et klart eksempel på den 'teoretiske virkelighed', der karakteriserer renovationssektorens arbejdsmiljøforhold. Logikken bygger på en række præmisser, der aldrig er opfyldt i 'den virkelige virkelighed':

- Tilbudsgiveren skal kende byen eller sætte personale af til at køre rundt og checke adresserne
- Han skal planlægge og beskrive (hvis kommunen overhovedet har bedt om det) en indsamlingsform, som forudsætter, at han selv, kommunen eller AT overvåger sit personales arbejdsmetoder under indsamling spredt over hele kommunen
- Han skal være overbevist om, at de andre bydende gør det samme
- Kommunen skal være villig til at betale en højere pris på grundlag af tilbudets angivelser
- Kommunen skal være indstillet på kontrol af, at de særlige foranstaltninger faktisk anvendes

Hvis Arbejdstilsynet havde udført kontrollen, eller hvis markedet havde været mindre presset og tilbudsgiverne omhyggeligt udvalgt på grundlag af et dokumenteret høj arbejdsmiljøadfærd, og hvis endelig 'skraldemandskulturen' ikke havde eksisteret er det muligt, at det havde kunnet fungere, men sådan er virkeligheden ikke! Det forhold at kommunerne med held (og rådgiverbistand) har fået realiseret et prismæssigt effektivt marked er måske den væsentligste grund til, at logikken ikke kan fungere.

### Tre løsningsmodeller i forhold til 'problemadresser'

Med udgangspunkt i den reelle praksis forekommer der at være tre løsningsmodeller i forhold til tilbageværende 'problemadresser' i kommunen:

1. Udbudsmaterialet kan indeholde mere eksakte oplysninger om antal og beskaffenhed af adresser med vanskelige afhentningsforhold, således at renovatørens planlægning

og prissætning kan blive mere realistisk og konkurrenceforholdene derved også mere lige og fair.

2. Udbudsmaterialet kan angive med hvilke metoder og/eller materiel, man forudsætter opgaven løst ved disse adresser og samtidig opfordre tilbudsgiveren til at angive alternative metoder
3. Udbudsmaterialet kan indeholde en klart beskrevet procedure for, hvorledes arbejdsmiljøforholdene ved vanskelige adresser i samarbejde mellem parterne og kommunens medvirken bringes i orden under opgaveudførelsen

Ad 1. Det er som nævnt kun et fåtal kommuner, der faktisk lever op til AT-bekendtgørelsens krav om at videregive oplysninger om problemadresser. Blandt de 9 udvalgte kommuner, beskrevet i cases, er der tre til fire, der gør det. Renovatørerne opfatter sådanne oplysninger som en vigtig støtte til at tage højde for arbejdsmiljøproblemer. Men erfaringen er, at den endelige planlægning - og prissætning - først kan finde sted, efter at en afklaring med kommunen har fundet sted. Renovatørerne er i princippet indstillet på at sætte det fornødne materiel og mandskab ind, men kan ikke beskrive og beregne det uden at vide besked med kommunens forventninger til på hvilket niveau opgaven skal løses, og i hvilket omfang kommunen selv vil bidrage til løsningen. Samtidig er det deres generelle erfaring, at kommunen altid vægter prisen højest og sjældent kontrollerer arbejdsmiljøforhold. Hvis denne løsningsmodel skal anvendes, kræver det således, at der indbygges en dialogmulighed i kontrakten.

*Randers kommune krævede at de bydende afgav "en tillægspris for afhentning... under særlige omstændigheder" og vedlagde udbudsmaterialet en detaljeret beskrivelse af adresser, der ikke levede op til AT-krav. Men "vi endte med at stryge kravet efter at have set tilbudene og talt med renovatørerne. Priserne var helt afhængige af, hvordan de havde tolket det, svingede fra 0 kr. til vanvittige beløb, og i en tilbudssituation er de tilbøjelige til at lyve. De var klart nervøse over denne formulering*

Ad 2. Når renovatørskift er så hyppige som de er på renovationsområdet, er det åbenlyst kun kommunen, der ved besked med og kan handle i forhold til opfyldelse af AT-kravene i forbindelse med problemadresser. Det forekommer velbegrundet, at det er kommunen, der i udbudsmaterialet beskriver, hvorledes opgaven hensigtsmæssigt kan løses samtidig med at døren holdes åben for innovative forbedringer i kraft af renovatørens specialviden om materiel mv.

I Maribo kommune foreligger en konkret aftale mellem kommune og renovatør om, at et bestemt antal beskrevne afhentninger i kælderen udføres af to mand. Kommunen betaler herfor og renovatøren checker at mandskabet gør det.

Ad 3. Se følgende afsnit

## 7.5 Procedure for løsning af 'problemadresser'

Der er fundet enkelte eksempler på udbudsmaterialer, der i klart sprog beskriver en indledende procedure for at bringe eksisterende, erkendte 'problemadresser' ud af verden. Undersøgelsen viser dog, at der i nogle kommuner forekommer uformelle procedurer for at forholdene på vanskelige afhentningssteder 'bringes i orden' ved indledningen af en kontraktperiode. At 'bringe i orden' kan så være alt fra at kommunen og renovatøren aftaler, at kommunen alene sætter ind over for grundejerne de steder, hvor skraldemændene mener forholdene er for slemme og ikke til at klare med en hurtig manuel afhentning, til en tilnærmelsesvis gennemførelse af AT-kravene på alle adresser gennem en blanding af særligt materiel, aftaler med borgerne om udsætning af beholderen og fysiske ændringer af adgangsvejen.

I praksis består proceduren ofte i at kommunalt personale tager med rundt i skraldevogn eller ledsagebil og for hver problemadresse aftaler en løsningsmodel. Hvis kommunen er effektiv i opfyldelsen af sin del af aftalen, og renovatør og skraldemanden lever op til deres del, er det erfaringen, at mange problemer løses.

Undersøgelsen er ikke omfattende nok til at kunne vurdere i hvilket omfang kommunerne følger sådanne ikke-beskrevne procedurer. Materialet og den kvalitative, iterative metode giver imidlertid grundlag for at sige, at procedurerne, især i kraft af at det at være 'i orden' fortolkes lempeligt, ikke i tilstrækkeligt omfang sikrer skraldefolkens arbejdsmiljø og i øvrigt ofte leder til problemer i form af tvister mellem personale og renovatør, som videre kan føre til afbræk i servicen, eller mellem personale/renovatør og kommune. For at procedurerne kan virke effektivt i forhold til at sikre arbejdsmiljøet, skal yderligere forudsætninger være opfyldt, som behandles i de følgende afsnit.

En generel procedure eller model for samvirke om løsning af 'problemadresser' må ikke forveksles med de gængse procedurer for indberetning og efterfølgende løsning af løbende problemer ved afhentning på adresserne. Systemet med meddelelsessedler, evt. i flere farver, som i stigende omfang afløses af internetbaserede rapporterings- og kommunikationssystemer (Reno-web mv.) kan tage højde for umiddelbart opståede problemer fx. i form af overfyldte sække, ulækre spande, bidske hunde, midlertidige forhindringer på transportvejen etc., men afhjælper ikke problemer forbundet med trapper og trin, kælderhalse og snævre passager, dvs. de forhold som AT-anvisningen grundlæggende kræver skal være i orden.

Når der så sjældent forekommer en velbeskrevet, forpligtende (samarbejds-)procedure for generel løsning af problemet med 'problemadresser' i kommunernes udbudsmateriale, hænger det formentlig sammen med, at det kræver en vis egenindsats fra kommunens side. Det ønsker kommunerne åbenbart ikke på forhånd at forpligtige sig til. Det er imidlertid på grundlag af erfaringsmaterialet i denne undersøgelse den mest sikre og realistiske måde at sikre AT-anvisningens krav gennemført på, når der henstår et vist antal 'problemadresser'.

### Særgebyr og dispensationer



En del kommuner anfører i udbudsmaterialet, at de administrerer en ordning med sæргеbyr, der pålægges borgeren, hvis adgangsvejen på dennes adresse ikke er i overensstemmelse med AT-kravene, som regulativet stadfæster. Sæргеbyr kan nok fungere som et pressionsmiddel over for genstridige borgere, men kan ikke bruges som erstatning for en fysisk eller organisatorisk løsning af de vanskelige afhentningsforhold. Risikoen er en permanent-gørelse af unødigt belastning af skraldemanden.

Dispensationer fra regulativets krav til adgangsvejen, som navnlig gives til ældre og handicappede borgere, er et ømtåleligt emne i kommunerne. Det kan administreres fornuftigt. Der er fx kommuner, der først undersøger om en aftale med hjemmehjælpen eller hjemmesygeplejen kan løse problemet og derved begrænser det til et minimum, mens andre kommuner administrerer det med stor hensyntagen til borgerne og derved øger skraldemændenes belastning.

*I Roskilde kommune administrerer man dispensationer delvis på grundlag af en udtalelse fra en lokal tilsynsførende fra AT, der sagde at kommunen godt kunne dispensere, hvis der var tale om "ubetydelige" afvigelser fra reglerne. Skraldefolkene i byen er 'sure' og mener dispensationerne går alt for vidt. Efter kommunens opfattelse er det nu mest hvor gangafstanden er for lang, de klager, og derfor snarere et spørgsmål om at blive hurtigt færdige.*

## 7.6 Arbejds miljø i kvalitetssikringssystemer

Krav om at renovatøren har et kvalitetsstyringssystem griber om sig. Vejledninger i udbud fra myndigheder, interesseorganisationer og rådgivere lægger megen vægt på det. Alle renovatører, der er indgået i undersøgelsen, har en eller anden form for kvalitetssikringssystem og formaliserede procedurer, der imødekommer kommunernes efterspørgsel. Fra kommunal side lægges imidlertid vægt på, at systemet er tilpasset de konkrete forhold i kommunen. I nogle tilfælde præciseres, at mål og rammer i et sådant system skal udarbejdes i samarbejde med kommunen og operationaliseres sammen med kommunens egne procedurer.

*Renovatøren Marius Pedersen, oplyser, at firmaet ikke har et generelt kvalitetssikringssystem, men et oplæg, som man skræddersyer til den konkrete kommunes ønsker.*

Der er mange eksempler på, at arbejdsmiljøhensyn er medtaget i systemerne. De kan ses som en måde at få bestemte arbejdsgange, indberetninger, problemløsningsprocedurer og adfærdsmønstre, der kan have betydning for arbejdsmiljøet, sat i system og gjort rutinemæssige. Pandrup kommune, som er blandt de udvalgte eksempler blandt andet af denne årsag, har bearbejdet kvalitetsstyringsmodellen til et niveau, hvor skraldemanden detaljeret og i jævnt sprog instrueres i, hvordan han skal forholde sig i bestemte situationer.

*Pandrup kommune benytter sig af den gængse logik i forhold til problemadresser og forudsætter at affaldet altid indsamles, "om nødvendigt ved at to mand bærer sækken" - hvorved det afhænger af, hvad der konkret aftales med renovatøren og en række andre forhold om dette faktisk sker - men skriver til sidst i instruksen til skraldemanden, at han godt må lade sækken stå, "hvis han udsættes for en sikkerheds- og sundhedsmæssig belastning."*

Kvalitetsstyringssystemer med alle deres krav til dokumentation, "som man jo kan skrive sig ud af", som mange renovatører siger, er på den ene side en papirtiger og således med til at uddybe situationen med de to 'virkeligheder'. Men på den anden side kan systemerne og tilsvarende aftalte procedurer i arbejdsmiljømæssig sammenhæng være et fornuftigt redskab til at sikre regelmæssighed i opgaveudførelsen og problemløsningen, og de kan spare ressourcer hos begge parter. De erstatter imidlertid hverken den målrettethed i forhold til en forsvarlig arbejdsmiljøstandard, som kravspecifikationen kan indeholde eller kommunens kontrol med at kravene efterleves.

Den gamle sandhed om kvalitetsstyringssystemer, at de er gode til at holde en ensartet standard, men ikke af sig selv forbedrer den, gælder også her. De erstatter naturligvis heller ikke den egenindsats og medvirken, som et forsvarligt arbejdsmiljø kræver.

Kvalitetssikring indebærer egenkontrol, i visse tilfælde fælles kontrol. Men undersøgelsen viser, som det er fremgået, at denne form for kontrol under de aktuelle markedsvilkår i sektoren, og med kommuner, der hellere vil spare borgernes penge end kræve fysiske ændringer af adgangsvejene samt en skraldemandskultur med sine prioriteter, er ineffektiv. Udtalelser fra kommuner, der har etableret kvalitetsstyringssystemer hos eller med renovatørerne, viser entydigt, at den kommunale kontrol opfattes som nødvendig. Systematiserede indberetninger fra renovatøren kan imidlertid være et hjælpemiddel i denne kontrol.

*Kvalitetsstyrings-tankegangen kan også gå for vidt. Kolding kommune lagde i 1994 ud med krav om et rigtigt rådgiver-kvalitetsstyringssystem, lånt fra byggeriet af Øresundsbroen. "Det var alt for vidtgående. Ingen var på daværende tidspunkt klædt på til denne form for systematik og dokumentation."*

*I dag kræver kommunen stadig et 'styre- og kontrolsystem' med dokumenterede arbejdsbeskrivelser, noget mere forenklet og tilpasset, og oplever, at "det betød noget ved tilbudene, der så vi på det, ligesådan arbejdsinstruksen. Men det betyder ikke meget i det løbende, rapporteringen. Det er månedsmøderne, der fungerer."*

## 7.7 Specifikke arbejdsmiljørelaterede krav til opgavens udførelse

Undersøgelsen viser, at specifikke arbejdsmiljørelaterede krav i udbudsmaterialet, som tilbudsgiverne kan forholde sig til og inddrage i opgaveplanlægningen og prissætningen,

kan være et effektivt skridt mod tilvejebringelsen af forsvarlige arbejdsmiljøforhold, forudsat der følges op på dem. Som specifikke krav, der retter sig mod indsamlingsformer og adgangsveje og inddrager skraldemændenes konkrete udførelse af arbejdet ses:

- Der må ikke samles til bunke
- Anvist adgangsvej skal følges
- Der skal altid anvendes kærre
- Kærren må ikke overlæsses
- 'Håndteringsfejl' sanktioneres

AT's 'Checkliste til udbydere: Udarbejdelse af udbudsmateriale ved afhentning af dagrenovation' ([www.at.dk](http://www.at.dk)) indeholder yderligere eksempler på sådanne krav

*Randers kommunes udbudsmateriale indeholder et krav om, at "entreprenøren inden entreprisens start skal redegøre for, hvilke kærretyper, der vil blive anvendt, herunder hvor mange fyldte sække, hhv. kassetter med glas og papir entreprenøren mener kærreterne kan lastes med før arbejdsmiljøbelastningen bliver uacceptabel og kravene til kærrenes anvendelse i nærværende betingelser ikke kan opfyldes."*

Er kravene ledsaget af sanktionsformer, bods-systemer eller andet, er det et klart signal til de bydende om, at dette er noget kommunen lægger vægt på og vil følge op på. Når kravene står i kontrakten er de desuden et godt redskab til at holde renovatøren fast på. Krav om at arbejdsinstruksen skal medsendes tilbudet og i visse tilfælde 'godkendes' eller fremsendes med medarbejderens underskrift ses ofte og forekommer virkningsfulde, men igen afhængig af om, der følges op på kravet. Krav af denne art kan også indbygges i kvalitetssikringssystemet.

#### Krav til bemanning, tilrettelæggelse af arbejde, arbejdstempo mv.

Det er bemærkelsesværdigt, at der meget sjældent ses krav, der vedrører sådanne forhold. Man kan sige, at det hører under arbejdsgiverens ret til at lede og fordele arbejdet og det kunne man så tage en dialog med tilbudsgiverne om, men der er ikke noget i EU-reglerne, der hindrer det, og hvis renovatørerne under de givne markeds- og konkurrenceforhold ikke selv kan holde styr på det, kunne en kommune, der var reelt interesseret i forsvarlige arbejdsmiljøforhold, præcisere, at der altid skulle indsættes det antal skraldefolk, som svarede til den overenskomstsatte norm. Den skulle naturligvis samtidig være åben for tekniske innovationer, der indebar mindre belastning og dermed mindre mandskabsbehov. Kommunen kunne også forlange, at ruterne blev således tilrettelagt, at eksisterende belastninger blev nogenlunde ligeligt fordelt samt at overarbejde, i det omfang overudbæring måtte forekomme, blev ligeligt fordelt blandt personalet. Mulighederne er legio, så længe udbudet stiller tilbudsgiverne lige. Indenrigsministeriets vejledning fra 1996 anbefalede kommunerne, at stille sådanne krav til leverandørerne. "Der kan principielt stilles alle slags krav i relation til personalets løn- og arbejdsvilkår", fremgår det af ministeriets vejledning<sup>15</sup>

<sup>15</sup> Indenrigsministeriet: Vejledning til samtlige kommunalbestyrelser og amtsråd, sag 1995/1139-31, 14.02.95, her efter Blangsted et al. 2000: Værktøj til arbejdsmiljøvurdering af rengøringsydelser, AMI og CASA

*Thomas Pedersen, Marius P.: "Der var vel ikke noget i vejen for, at kommunen kunne tage ansvar for det her, sikre sig gennem personalenormering, at der ikke blev arbejdet for hurtigt. Det ligger lidt i formuleringen 'redegørelse for opgavens løsning', som forlanges af os, men er det noget kommunen kontrollerer?"*

Krav af denne art ville ramme nogle af de afgørende årsager til unødigt belastning af skraldemændene, underbemanding og overarbejde. Men de skal være præcise og kontrollerbare. At stille som krav i udbudet, at renovatøren skal "minimere arbejdsbelastningerne" er ikke tilstrækkeligt operationelt. Der er heller ikke fundet eksempler på krav, der vedrører de ansattes arbejdstempo eller længden af deres arbejdsdag.

*Aalborg kommune stiller krav om, at mandskabet ikke har dobbeltbeskæftigelse i firmaet. Havde det været muligt, havde kommunen også gerne krævet, at ingen skraldemand, der arbejdede for kommunen, måtte have andet arbejde*

### Specifikke krav til materiel

Nye skraldebiler er dyre, og hvis ikke kommunerne stiller krav om ordentligt materiel, herunder materiel, som arbejdsmiljømæssigt "lever op til den tekniske og sociale udvikling i samfundet", efter arbejdsmiljøloven, er det under de givne konkurrencevilkår svært for skraldemændene at få renovatørerne til at investere i biler med lav indstigning, affjedrede førersæder mv. Mini-komprimatorbiler, som er lettere fremkommelige i bymidter og sommerhusområder, kan også give et bedre arbejdsmiljø.

Nogle skraldefolk har sammen med deres arbejdsgiver udviklet eller købt en form for kærre, som læsser 10 fulde sække. Det er den lige vej til unødigt belastning, og det er således fornuftigt, som nogle kommuner gør, at stille krav til kærrens lasteevne eller få den fremvist. Men firmaets og folkenes praksis spiller ind her.

*Der er talt op til 25 sække på de kærre, som den tidligere renovatør kørte med i greve kommune ifølge kommunens oplysninger. Den samme kærre anvendes i Høje Tåstrup kommune, hvor der i gennemsnit lastes 4- 5 sække*

Det er kommunerne, der besidder viden om, hvor afhentningsforholdene gør det umuligt at komme til med normalt materiel. Derfor er det kommunens pligt, jf. AT's bekendtgørelse om pligter efter arbejdsmiljøloven, at oplyse om sådanne adresser. Som tidligere beskrevet er det ikke tilstrækkeligt blot at opremse sådanne adresser. Forholdene skal konkret beskrives og renovatøren udbedes et teknisk eller organisatorisk løsningsforslag eller kommunen kan selv pege på anvendeligt materiel, fx en kranbil, som der er eksempler på, men være åben for renovatørens alternative forslag, så der er plads til innovation.

*I Kerteminde var det vanskeligt eller umuligt at komme til med en normal skraldebil. Kommunen havde oplyst herom i udbudsmaterialet og parterne fandt sammen ud af at indsætte en 'motoriseret kærre' (en ombygget fodervogn), som sparer skraldemændene for mange problemer*

## **7.8 Krav vedrørende mandskabet, uddannelse, arbejdsmiljøpolitikker mv.**

Det er hverken arbejdsmiljøet eller mandskabets kompetencer, som er i fokus, når kommuner i udbudsmaterialet stiller personaleorienterede krav. Krav om ordentlig fremtræden og 'sømmelig' adfærd, evne til at tale dansk mv. dominerer. Mange kommuner kræver dog, at mandskabet er instrueret i, hvorledes arbejdet skal foregå i henhold til kontrakten, hvilke kvalitets- og servicekrav som gælder, samt arbejdsmiljøforhold. Afholdenhed fra alkohol og en alkoholpolitik og –justits i firmaet er ligeledes ofte nævnt. En række kommuner stiller krav til instruktion af personalet sammen med ønsket om, at skraldemanden fungerer som 'repræsentant' eller 'ambassadør' for kommunen.

Det er få kommuner, der stiller egentlige uddannelseskrav, selv om både renovatører og skraldemændenes tillids- og sikkerhedsfolk ønsker det. De argumenterer, at uddannelse højner bevidstheden om helbredsbelastningerne i arbejdet, giver kvalifikationer til at vejlede borgerne og i det hele taget fremmer motivation og arbejdsglæde. Erfaringerne fra kommuner, som har sikret en uddannelse af personalet enten via et AMU-kursus eller en intern uddannelse ved renovatøren er gode. Undersøgelsen viser stor sammenhæng mellem kommuner, der vægter kvalitets- og servicehensyn højt, og krav til uddannelse af mandskabet. Kravet kan nemt operationaliseres som et krav om at få fremlagt certifikater for de ansattes deltagelse i kurserne. Der er ikke fundet eksempler på, at kommuner selv tager initiativ til kvalificering af mandskabet, eventuelt som en fælles læringsproces, som det har været tilfældet inden for busbranchen (Wiegmann, Mathiesen & Hasle 2004)

*Silkeborg kommune lægger vægt på at mandskabet kan "vejlede om afhentnings- og regulativforhold ved henvendelse fra brugerne" og kræver derfor uddannelse af personalet, der mindst indeholder: Viden om regulativet, den videre behandling af affaldet og krav i denne forbindelse, viden om egne arbejdsforhold incl. mulige risici ved affaldshåndtering, viden om regler for indretning af adgangsveje og standpladser. Kommunen kræver videre, at mandskabet deltager i målrettede kurser i affaldshåndtering og kvalitetsstyring, f.eks. AMU-kurser heri.*

I de fleste af de 9 kommuner, der er udvalgt for 'best practice', er det i udbudet beskrevet, at mandskabet forudsættes uddannet eller instrueret, således at de kan "repræsentere kommunen" og kunne rådgive borgerne i korrekt håndtering af affaldet og kommunens affaldssystem i øvrigt. Der er samtidig lagt vægt på, at de er instrueret i arbejdsmiljøforhold, kundebetjening og servicekrav samt i arbejdsgange og procedurer i driftsstyrings- eller kvalitetssikringssystem. Ca. halvdelen af disse kommuner har stillet

krav om egentlig uddannelse, fx. det eksisterende AMU-kursus og forlanger dokumentation for modtaget uddannelse.

Enkelte kommuner har forholdt sig til muligheden for som "social klausul" at kræve, at renovatøren indgår i et samarbejde om at ansætte en eller flere personer i et uddannelses- og praktikforløb, dvs. ansættelse som renovationsarbejderlærling. Det er muligt at opnå offentligt tilskud til en sådan ansættelse. Blandt de renovatører, som er indgået i undersøgelsen, dvs. de firmaer, der tilstræber at profilere sig på kvalitet, er der åbenhed over for både kortvarige og længerevarende uddannelser. Interessen er dog noget afhængig af, om der er skabt et tillidsforhold til kommunen, således at der er udsigt til et længerevarende samarbejde.

I kommuner, hvor der foregår sortering af affaldet i husstanden, lægges der vægt på at skraldemanden foretager en "visuel" kontrol af sorteringen. Det gælder både ved sortering af organisk affald og papir eller glas. I følge AMI's undersøgelse af den mulige påvirkning herved, kan det lade sig gøre forsvarligt, så længe beholderen ikke er transporteret og omrystet. Bortset fra, at disse kommuner kræver at skraldemanden er instrueret i kommunens affaldsordninger, er der ikke yderligere krav til uddannelse.

Der forekommer at være et misforhold mellem kommunernes ønsker om på den ene side at bruge skraldemanden som vejleder og et aktiv i kommunens affaldssystem og på den anden side den ringe interesse i egentlig uddannelse og opbygning af et tilhørsforhold til kommunen. Kommunerne er således i høj grad med til at vedligeholde 'skraldemandskulturen', som bunder i ønsket om at bare at få penge ud af det og få overstået et ringe anerkendt, lidt beskidt og indholdsløst arbejde så hurtigt som muligt.

### Sociale klausuler

De kommunale udbud indeholder i stigende omfang 'sociale klausuler', dvs. krav til tilbudsgiverne om at opfylde kommunens ønsker om etnisk ligestilling, ansættelse af langtidsledige, en politik til fastholdelse af medarbejdere mv. Under 'Udbudsportalen' er der oprettet en særlig service, 'www.socialaftaler.dk', som er led i en kampagne fra Erhvervsministeriet for at fremme disse formål. En af de anførte mulige 'sociale klausuler' er kravet om en arbejdsmiljøpolitik i virksomheden, som "leverandøren på forlangende skal kunne redegøre for udmøntningen af i virksomheden". Er dette ikke tilfredsstillende, kan der forlanges "en uddybende redegørelse", og er den heller ikke god nok, er det at betragte som misligholdelse af kontrakten.

Der er ikke mange erfaringer med effekten af sådanne 'sociale klausuler', men man kan frygte, at der derved blot er kommet endnu en papirtiger på banen, endnu et element i den "teoretiske" virkelighed. Undersøgelsen er ikke stødt på renovatører, der ikke hurtigt kunne formulere en 'arbejdsmiljøpolitik', hvis de ikke allerede havde en, og redegøre for, hvordan de udmøntede den i firmaet. I Randers kommune, som har en sådan klausul i kontrakten med renovatøren, blev repræsentanter for medarbejderne spurgt om, hvad den betød i praksis. Svaret lød: "Den har vi vist ikke hørt om".

Meget få kommuner lægger i udbudet vægt på at inddrage virksomhedens sikkerhedsorganisation i gennemførelsen og vedligeholdelsen af arbejdsmiljøkrav. Blandt

de udvalgte cases er der imidlertid to kommuner, der har ansat virksomhedens sikkerhedsrepræsentant som formidler mellem kommunen/borgerne og renovatøren/mandskabet i forbindelse med løsningen af vanskelige afhentningsforhold.

Bortset fra Aalborg kommune er der ikke fundet eksempler på kommuner, der i udbudet stiller krav vedrørende mandskabets ansættelsesforhold. Der er heller ikke fundet udbudsmaterialer, som stiller krav vedrørende aflønningsformen. Kolding kommunes krav i 1994 er det eneste kendte eksempel.

*Kolding kommune indførte i 1994 et krav i udbudsmaterialet om "en arbejdsuge på 37 timer og ingen akkordordning eller lignende, der kunne medføre kortere arbejdstid". Der blev desuden indhentet tilsagn fra den lokale fagforening, der var villig til at indgå lokalaftale om timeløn. "Det viste sig dog, at det ikke var muligt at få gennemført 37 timers arbejdsugen hos entreprenøren, uvist af hvilken årsag." (E. Hinzberg's indlæg ved DAKOFA-møde 6.12.99). Senere oplysninger fra kommunen viser, at selv om kommunen bad om dokumentation for timelønsaflønning fra renovatøren, lykkedes det fortsat ikke at få denne til at overholde kravet om en 37 timers arbejdsuge.*

Der foreligger imidlertid tre eksempler på kommuner, Hasbjerg kommunerne på Fyn (Haarby, Assens og Glamsbjerg, som er fælles om udbud og kontrakt), som er udvalgt som "best-practice"-kommuner og medtaget i eksempelsamlingen, hvor arbejdet udføres på timeløn og ved en normal ugentlig arbejdstid på ca. 37 timer. Der er således ikke tale om et forceret arbejdstempo, som er set i andre tilfælde med timelønsbetaling. Lønformen gør det ikke alene. Aftalen i Hasbjerg kommunerne kom i stand ved en forståelse direkte mellem mandskabet og kommunerne. Lønformen er ifølge de ansatte klart medvirkende til det herskende gode arbejdsmiljø. Det forekommer påfaldende, at kommunerne ikke i højere grad stiller krav om timeløn eller en reel arbejdstid på 37 timer. Som tidligere anført ønsker kommunerne principielt, at arbejdsmiljøreglerne overholdes og har også en reel interesse i det efter med større eller mindre tilskyndelse fra Arbejdstilsynet at have pålagt borgerne fysiske eller organisatoriske løsninger på vanskelige adgangsveje.

I et enkelt tilfælde (Greve kommune) er der fundet krav om at renovatøren med sit personale deltager i to årlige 'sociale arrangementer' hvoraf renovatøren er ansvarlig for afholdelse af det ene. Der er ikke fundet udbudsmaterialer med krav til særlig personalepleje fx. i form af faciliteter til fysisk pleje af kroppen og bevægeapparatet. Man kunne ellers forestille sig at et sådant tilbud kunne kompensere for eventuelt bortfald af overarbejdsbetaling.

## 7.9 Incitamenter/sanktioner

I takt med at systemer for kvalitetssikring har vundet indpas i udbudsmaterialer, har også sanktionsmuligheder omkring mangelfuld overholdelse af kontraktlige bestemmelser fundet vej. Blandt kommunerne er der positive erfaringer med anvendelsen af bods- og bonussystemer til fremme af effektiviteten. Renovatørerne har ingen indvendinger mod bod/bonus, men lægger vægt på, at de er retfærdige og gives på et velbeskrevet grundlag.

Med baggrund i at kommunerne kun i mindre omfang har specificeret kravene til arbejdsmiljøadfærden hos renovatør og mandskab og i endnu mindre grad kontrollerer kravenes opfyldelse har bods- og bonussystemer imidlertid kun lille effekt i forhold til arbejdsmiljøet.

Andre former for incitamenter og sanktionsmuligheder, herunder krav om løbende skriftlige handlingsplaner for at rette utilfredsstillende opgaveudførelse op, hyppige indkaldelser til driftsmøder og i sidste ende opsigelse af kontrakt er naturligvis også mulige for at sikre arbejdsmiljøkrav gennemført, men kræver at kravene er til stede i udbudsmaterialet og at de er stillet præcist.



## 8. Virkemidler i opfølgning på udbud og medvirken til opgaveudførelsen

Uanset hvor velbeskrevet den ønskede kvalitet af ydelsen, herunder overholdelsen af AT-reglerne, er i udbudsmaterialet, viser erfaringerne, at der kræves en indsats fra kommunens side for dels at kontrollere kvalitetskravenes overholdelse, dels at medvirke til at renovatøren rent faktisk kan gennemføre opgaven som beskrevet. Undersøgelsen viser, at kommunerne falder i to grupper. Der er 'kontraktholderne' eller '-læserne' (med renovatørernes udtryk), og der er dem, der samarbejder.

I forhold til arbejdsmiljøet er der ofte sammenfald mellem en kommune, der kan karakteriseres som 'kontraktholder' og den type kommuner, der har fulgt KL's oplæg, dvs. skrevet ind i udbudsmaterialet, at renovatøren under alle omstændigheder skal overholde AT-reglerne, hvorefter man ikke beskæftiger sig mere med den sag. Det eneste kvalitetsparameter, der styres efter er antallet af klager fra borgerne. Arbejdsmiljøet er kun interessant, hvis klagen angår skraldemandens overtrædelse af AT-regler. Der er tilsyneladende mange kommuner, der fungerer sådan, og arbejdsmiljøet er gennemgående ringe, med mindre kommunen har valgt en grundlæggende arbejdsmiljøvenlig teknisk-organisatorisk løsning.

Omvendt er der kommuner, der ikke har forholdt sig specifikt til arbejdsmiljøproblematikken og stillet kvalitetskrav i udbudsmaterialet, men alligevel i forbindelse med opgaveudførelsen går ind i et samarbejde med renovatøren om at søge AT-reglerne overholdt. Som nævnt i afsnit 7.5 forekommer der ofte uformelle procedurer for en mere gennemgående løsning af 'problemadresser' i indledningen af kontraktperioder. Hvis en række andre forudsætninger er opfyldt, herunder at der i kommunen tidligere er gjort en indsats for at bringe adgangsvejene i overensstemmelse med AT-reglerne, og at der fra renovatør- og skraldemandsside også er en positiv indstilling til arbejdsmiljøet, viser erfaringerne, at det er muligt at etablere et forsvarligt arbejdsmiljø i praksis. Dette er faktisk tilfældet for nogle af de 9 udvalgte eksempler. Kommunens holdning til opfølgning på udbudet, samarbejde og medvirken til løsninger er altså nok så vigtig som hvad den får skrevet ind i udbudet.

I en mellemgruppe falder de kommuner, der har været omhyggelige med at beskrive arbejdsmiljøet og kravet om at AT-reglerne overholdes, ofte som en del af kvalitetssikringssystemet, og som forventer at renovatør og mandskab lever op hertil. Her kan der nemt blive tale om to 'virkeligheder', med mindre kommunen lægger ressourcer i at følge op og kontrollere. Hvis systemet alene er baseret på renovatørens egenkontrol, er det kommunernes erfaring, at AT-reglerne ikke overholdes. Uanset omfanget af dokumentationskrav og rapporteringssystemer oplever kommunerne, at renovatør og mandskab i forening 'springer over hvor gærdet er lavest'.

De fleste af de undersøgte kommuner er opmærksomme på, at der skal følges op og lægger vægt på 'fælles kontrol' og kommunalt tilsyn. Fra renovatørside lyder det samstemmende, at den kommunale kontrol af at kvalitetskrav og AT-regler efterleves, er overordentlig vigtig, ikke mindst af konkurrencehensyn, men at den sjældent forekommer. "De stiller en masse krav, men kontrollerer jo alligevel ikke", er et meget almindeligt svar

fra renovatører. Kommunerne ved, at kontrol er nødvendig, men sætter sjældent de nødvendige ressourcer af til det.

*I Randers kommune lød det fra den tilsynsførende: "Vi kører da rundt og holder opsyn, men der er jo mange sjak, fordelt over hele byen, og så lærer skraldefolkene jo hurtigt min bil at kende"!*

Erfaringerne viser, at kvalitetskrav og AT-regler ikke kan sikres overholdt alene gennem den ene eller anden form for kontrol. I det omfang der foreligger 'problemadresser' og vanskelige afhentningsforhold i øvrigt, kræves under alle omstændigheder en medvirken fra kommunens side. Der er i nogle kommuner brugt ressourcer på at udvikle og skabe et samspil mellem renovatørens kvalitetssikringssystem og kommunens procedurer for behandling af indberetninger og klager..

Systemet med meddelelsessedler, hvor skraldemanden over for borgeren angiver, hvorfor han af den ene eller anden årsag ikke kan fjerne affaldsbeholderen, og samtidig foretager indberetning til kommunen om tilfældet, er standard i de fleste kommuner. Det erstattes eller suppleres i stigende omfang af internetbaserede systemer, der samtidig giver borgeren mulighed for at klage over manglende tømning - eller erfare, hvorfor den ikke er blevet tømt. Det er fint for kommunikationen, men løser sjældent mere permanente problemer ved adgangsvejen, beholderplaceringen eller borgerens adfærd.

Det er fælles for de 9 kommuner med den bedste praksis, at uanset om arbejdsmiljøkvaliteten og procedurer for problemløsning i forhold til adgangsveje er velbeskrevet i udbudsmaterialet og fungerer i praksis, er der en indstilling til at opgaven, herunder sikring af arbejdsmiljøet, kun kan løses gennem samarbejde mellem parterne og medvirken fra kommunens side. I fire af kommunerne er der tale om udviklede, fungerende kvalitetssikringssystemer med detaljerede arbejdsmiljøkrav, som følger op på og kontrollerer renovatørens udførelse, men samtidig er der en daglig eller jævn dialog om arbejdsmiljøspørgsmål og adgangsproblemer. I de fem kommuner spiller kvalitetssikringen, de formelle procedurer og kontrollen en mindre rolle, men dialogen bærer samarbejdet og problemløsningen.

### Kommunernes holdning til skraldemændenes arbejdsmiljø

På grundlag af tidligere undersøgelser og erfaringsmaterialet i denne undersøgelse kan det konstateres, at der i de kommunale forvaltninger gennemgående er positive intentioner om at sikre et forsvarligt arbejdsmiljø for skraldemanden. Den typiske udtalelse fra kommunale medarbejdere er, at såfremt det ikke spiller nogen væsentlig rolle for prisen, skal arbejdsmiljøhensynet så vidt muligt tilgodeses. I de undersøgte kommuner er det sjældent emnet er blevet behandlet af kommunens politikere endsige prioriteret, men der foreligger udover ønsket om generelt at fremstå som en institution, der tilgodeser samfundsmæssige målsætninger og lovgivning, en gennemgående forståelse af, at driftssikker og kvalitetsmæssigt tilfredsstillende udførelse af opgaven forudsætter et vist hensyn til skraldemændenes arbejdsmiljø.

Kommunerne i undersøgelsen har gennemgående også gennem årene brugt betydelige ressourcer på at imødekomme AT-reglerne gennem krav om fysiske og/eller organisatoriske løsninger på problemer ved adgangsveje og placeringer. Der er således stor opmærksomhed over for om renovatør og skraldemænd nu også selv lever op til kravene. Der er meget få eksempler på, at en generel arbejdsmiljømålsætning eller -politik i kommunen forsøges overført til eksterne leverandører af ydelser, herunder renovatører.

*Forsyningsafdelingen i Silkeborg kommune er AML-certificeret og dens egne genbrugsstationer EMAS-registrerede. Denne politik er søgt overført til renovatøren gennem udbudsmaterialet, der specificerer forventninger hertil under tildelingskriterier. - det spillede imidlertid ikke den store rolle ved den konkrete vurdering af tilbud.*

Kommunerne har som nævnt helt gennemgående den forskriftsmæssige side i orden, selv om fx sommerhusområder i nogle tilfælde er undtaget fra AT-kravene. Blandt de nærmere undersøgte kommuner blev der også hyppigt anvendt informationskampagner over for borgerne. Vandene skiller imidlertid mellem kommuner, der for at tilfredsstille arbejdsmiljøhensyn er hurtige og effektive til at håndhæve regulativkravene over for borgerne, og kommuner, der nødtigt vil genere borgerne. Der er også forskel på, om kompetencen til at gribe ind over for grundejerne er tildelt teknisk forvaltning eller om det kræver udvalgets godkendelse. En måde at undgå konflikter med borgerne på er ved forandringer i selve indsamlingssystemet.

*En af de interviewede renovatører fra et firma, der klarer sig godt i konkurrencen, sagde: "Hovedproblemet er, at der blev meldt alt for bombastisk ud for 10 år siden. Mange kommuner holder fast i, at de ikke har lovgivning med sig til at kræve ændringer på folks grunde. Et godt eksempel foreligger i Helsingør, hvor der er 78 trin op fra vejen til en direktørs villa og skraldet står omme bag ved. Kommunen vil ikke*

*I Randers kommune lyder det til gengæld således: "Kommunen har jo nødvendigvis ansvar for arbejdsmiljøet ved indsamling hos grundejerne. Kommunen udbyder jo på borgernes vegne, så må man/de også påtage sig forpligtelserne."*

### Tekniske og organisatoriske løsninger

Som tidligere beskrevet har det væsentligt indflydelse på det aktuelle arbejdsmiljø, om der i kommunen tidligere er gjort en indsats for at få adgangsveje og placeringer i overensstemmelse med AT-reglerne, og om der i den forbindelse eller af andre årsager er valgt tekniske eller organisatoriske løsninger, der reducerer belastningerne. Spande på hjul i stedet for sække fx. Det samme gælder krav om placering af beholder i skel eller i kort afstand herfra samt ordninger, hvor borgeren selv sætter beholderen ud til afhentning.

Overgang fra individuelle til fælles afhentningssteder, 'affaldsøer' eller mere tekniske systemer som 'molokker' eller affaldssug for en gruppe husstande, medfører også automatisk en forbedring. Det samme gør tekniske indretninger som hejseværker og elevatorer mv. fx i boligforeninger. Nogle kommuner er gået skridtet videre til indsamlingssystemer, der i sig selv forhindrer et forceret arbejdstempo. Bates-systemet<sup>16</sup> er et eksempel herpå. I praksis fungerer det imidlertid kun i en tillempet udgave, der ikke som i den originale udgave automatisk sænkede skraldemandens tempo. Det indebærer dog stadig arbejdsmiljømæssige fordele.

Kærrer, som er indrettet til at medtage kildesorterede fraktioner foruden restaffald, kan have samme funktion. Det er ikke nemt at have sækken over skulderen samtidig med en kassette under hver arm, hvorfor skraldemanden er tilbøjelig til altid at bruge kærren. Dette er Randers kommune et eksempel på. Fra renovatørernes og skraldemændenes side er det et grundlæggende synspunkt, at tekniske løsninger skal være 'effektive', underforstået, at de ikke bør forlænge arbejdstiden unødigt. Det ideelle tekniske hjælpemiddel eller system er således et, der både forbedrer arbejdsmiljøet og indebærer en produktionsteknisk fordel.

*Århus kommune har i en årrække haft en ordning i midtbyen med, at borgerne satte spanden ud på fortovet, der gjorde det nemt for skraldemanden at indsamle. Da spandene for ofte forblev på fortovet og det generelle indtryk blev for uhygiejnisk besluttede kommunen, at spandene skulle ind i ejendommene igen. Kommunen har i den forbindelse udarbejdet et katalog over de forskellige tekniske og organisatoriske løsninger, der står til borgernes rådighed.*

Den nødvendige ressourceindsats i kommunen for at følge op på udbud og medvirke til at opgaveudførelsen kan løses forsvarligt er afhængig af den tidligere indsats, der er gjort i kommunen, og om der er valgt en af de anførte tekniske eller organisatoriske løsninger. Er det høje serviceniveau med afhentning af affaldet inde på grunden bibeholdt, og er der ikke tidligere lagt ressourcer i at få adgangsveje og placeringer bragt fysisk i orden, kræves en betydelig ressourceanvendelse, hvis arbejdsmiljøet skal være forsvarligt. Da arbejdsmiljø og kvalitet hænger sammen er der imidlertid erfaringer for at den ekstra indsats tjenes ind ved mindre ressourceforbrug i forbindelse med klager. Da Greve kommune havde ansat Thomas som 'controller' kunne der spares to medarbejdere i klageafdelingen.

### Samarbejdsformer

I litteraturen om offentligt-privat samarbejde skelnes der generelt mellem den "klassiske", "hårde" kontraktform og den "bløde", "relationelle" form. I den hårde form lægges der vægt på specificerede krav og styring gennem outputkontrol. Graden til tilliden hos modparten er

<sup>16</sup> Bates Combi-system er et indsamlingssystem, hvor affaldssækken er bygget ind i en plastkassette, der afhentes med en særlig, ergonomisk konstrueret kærre og således på det nærmeste umuliggør løft og bæring af sækken. I det 'rigtige' system indgår en automatisk pose-isætter på bilen, der regulerer skraldemændenes tempo

lav. I den relationelle kontrakt går man ud fra, at ikke alle mål kan specificeres på forhånd og at kontrakten snarere er en ramme for dialog. Kontrollen foregår som proceskontrol (Ejersbo & Greve 2002). På renovationsområdet, hvor arbejdsmiljøhensynet reelt ikke kan varetages uden samarbejde, er det bemærkelsesværdigt, at det i helt overvejende grad er den hårde kontraktform, der hersker.

Udover at vælge den relationelle kontraktform er der forskellige former for indsats og medvirken at vælge mellem for en kommune, som har besluttet sig for at arbejdsmiljøet skal være i orden. Samarbejde under en eller anden form, som lægger vægt på bløde værdier som kvalitet og arbejdsmiljø, kendes også som 'partnering'

Nogle kommuner ser sig selv som 'facilitator', dvs. en instans, der foruden at være bestiller og krav sætter også letter renovatørens opgaveløsning fx med hensyn til arbejdsmiljøet. Det kan være ved at være opmærksom på placerings-, adgangs- og tilkørselsforhold i forbindelse med byggesagsbehandling, lokalplaner, parkeringsregler og trafikregulering eller ved at have arbejdsmiljøhensyn for øje, når der ryddes sne og gruses. Sådanne initiativer fungerer som et signal om samarbejde til renovatør og mandskab.

Andre kommuner har gode erfaringer med at give kompetence til renovatøren og hans mandskab til at gå i dialog med borgerne om fysiske eller organisatoriske forbedringer af adgangsforhold, ordentlig fyldning af beholderen mv. Kun hvis det ikke giver resultater, træder kommunen til over for borgeren.

Nogle kommuner har ansat en særlig person til at løse problemer i indsamlingen, herunder ift arbejdsmiljøet. Personen kaldes en 'controller' men er snarere 'problemknuser' eller 'kulturformidler'. Som basis for samarbejdet ligger en kontrakt, men det er dialogen, den gensidige forståelse og opbakning, der bringer sagerne fremad. Controller'en løser problemer i forholdet mellem borger og skraldemand, kommune og borger, kommune og renovatør. Der er flere tilfælde, hvor en kommune har ansat en skraldemand i funktionen.

Der er også eksempler på kommuner, som ikke investerer store ressourcer i hverken kontrol eller problemløsning, men alligevel opnår resultater, herunder et forsvarligt arbejdsmiljø, i kraft af et tillidsforhold til renovatøren og hans mandskab. De stoler på skraldemanden og har gode erfaringer hermed. Når han melder ind om et problem, er det fordi, der reelt er noget galt med adgangsvejen, så han ikke kan komme til eller køre materiellet forsvarligt. Kommunen målretter derfor sin indsats herefter, og skraldemanden oplever, at han bliver taget seriøst.

For skraldemændene er det helt afgørende, at de bliver taget seriøst. Det er de ikke vant til. Men bliver de det, er de meget mere tilbøjelige til at tilpasse deres arbejdsmønster og tempo efter kommunens ønsker og gældende regler, viser erfaringerne. I dette forhold er renovatøren egentlig mere en formidler af samarbejdet end den, der skaber det. Tilliden mellem folkene og kommunen er det afgørende. Det er karakteristisk for alle de 9 kommuner med det bedste arbejdsmiljø i praksis, at folkene oplever de bliver taget alvorligt. De fleste af kommunerne har taget skridtet videre og givet skraldemændene indflydelse på problemløsning, anskaffelse af tekniske hjælpemidler, planlægning af ændringer i indsamlingssystem mv. Ved problemer med adgangsveje tages

skraldemandens indmelding umiddelbart for gode varer, i vanskelige tilfælde laves fælles besigtigelse.

*I Randers kommune lød det meget direkte: "Hvis man ikke giver folkene indflydelse, kan man heller ikke forvente de selv tager ansvar."*

En samarbejdsform, der indebærer problemløsning gennem dialog mellem de tre parter er klart det redskab, der af alle tre parter opleves som den ideelle form. Den er det redskab, der kan bringe de to 'virkeligheder', den teoretiske, erklærede, regelbaserede og den virkelige, sammen. Men det stiller krav til alle tre parter for at realiseres samarbejdet:

- Kommunen, som gennem sin bestiller-funktion har sat de rette betingelser for samarbejdet og sikret sig den rette opgaveløser, må fortsat være indstillet på også at yde i samarbejdet, først og fremmest ved at håndhæve regulativet over for borgerne. Desuden må den lytte til skraldefolkene og invitere dem til at deltage..
- De fleste af renovatørerne, som indgik i undersøgelsen, ville helst samarbejde om opgaveløsningen, herunder arbejdsmiljøet. Men hans opgave er, foruden at varetage sit eget arbejdsmiljøansvar, at skal skabe gode rammer for at mandskabet deltager og har indflydelse på forholdene.
- Skraldemændene skal prioritere deres eget helbred højere og se fordelene i at modsvare kommunens indsats og tillid med et andet adfærdsmønster, end det der ligger i 'skraldemandskulturen'.

Disse forudsætninger er alle opfyldt i de 9 udvalgte kommuner. I nogle af disse kommuner er der taget yderligere midler i brug for at sikre skraldemændenes opbakning til en opgaveløsning, hvor kvaliteten er prioriteret frem for tempoet. Man kan kalde det medarbejderpleje fra kommunens side, fx afholdelse af sociale arrangementer eller fyraftensmøder med deltagelse af alle tre parter. Sådanne initiativer virker fremmende for at der dannes en anden kultur blandt skraldefolkene.

*Thomas, 'controller' i Greve kommune: "Vi lægger vægt på arbejdsmiljøet, fordi vi skal, og så fordi vi lægger vægt på god service. Det kræver gode folk, og så må vi komme dem i møde. De og deres problemer skal tages seriøst, så vil de meget gerne spille med, og de skal have indflydelse, mærke at de bliver hørt. Vi snakker simpelthen med dem! Kvalitet i ydelsen, godt arbejdsmiljø og oplevelsen af en god arbejdsplads, hvor man bliver 'taget om', hænger sammen."*

### Deltagelse og selvstyre

I de fleste af de 9 kommuner er samarbejdet og dialogen omkring løsning af arbejdsmiljørelaterede problemer kendetegnet ved medarbejderdeltagelse. Medarbejderne eller en repræsentant for dem, tillidsmanden, sikkerhedsrepræsentanten eller 'formanden',

der fortsat er timelønnet medarbejder, deltager i samarbejdet med kommunen, fx i driftsmøder. Gør han det ikke, er det fordi der ikke er nogen arbejdsmiljørelaterede problemer, men kommunen såvel som renovatøren er åbne for deltagelsen. Ved fyraftensmøder eller lignende deltager hele mandskabet, og her drøftes eventuelle problemer. Der er også eksempler på, at folkene deltager i udarbejdelsen af udbudsmaterialer.

Medarbejderne deltager desuden i organiseringen af arbejdet i renovatørens lokale opgaveudførelse. De tages med på råd omkring driftsform, mandskabsstørrelse, indkøb af materiel, arbejdstilrettelæggelse mv. De har indflydelse på eller bestemmer selv den indbyrdes fordeling af arbejdet, herunder eventuelt overarbejde, antallet af biler, ruternes størrelse og sammensætning mv. I fem ud af de 9 kommuner fungerer selvstyrende grupper, dvs. der er ikke nogen driftsleder eller anden funktionær til stede lokalt. Det indebærer, at det er en af deres egne, tillidsmanden eller 'formanden', der på renovatørens vegne varetager samarbejdet med kommunen. Når der er problemer i indsamlingen, er det ham kommunen henvender sig til for at få dem løst. I Hasbjerg kommunerne på Fyn er en af deres egne driftsleder, men arbejder på timeløn som de øvrige i sjakket. Blandt alle de renovatører, som har været inddraget i undersøgelsen, har der været åbenhed over for og tilfredshed med medarbejdernes deltagelse.

De 9 kommuner er i øvrigt forskellige og bruger vidt forskellige virkemidler i udbudsmateriale, opfølgning på kontrakt og ressourceindsats, men fælles for dem er den dialogorienterede samarbejdsform, tillidsforholdet mellem alle parter og en udstrakt deltagelse. Det er nærliggende at antage, at det har været de primære midler til at skabe den anderledes kultur hos mandskabet, der er konkret synlig i opgaveudførelsen:

- De tekniske hjælpemidler bruges hensigtsmæssigt. Der læsses ikke flere sække på kærren end den fortsat er nem at køre og der kan stables uden løft over skulderhøjde
- Tempoet er moderat - ikke stille og roligt, for skraldemanden vil gerne gøre det manuelle arbejde effektivt og det er stadig (undtagen i Hasbjerg kommunerne) muligt at komme lidt før hjem, men heller ikke forceret, ingen løber.
- I kraft af arbejdsdeling og indsættelse af afløsere sørges der for fordeling af arbejdsbelastningen og reduktion af overarbejde.

## Bilag

### Liste over kommuner og affaldsselskaber, som er blevet kontaktet i undersøgelsen

Albertslund  
 Ballerup  
 Bramsnæs  
 Reno-Djurs (Ebeltoft, Grenå, Midtdjurs, Nørre Djurs, Rosenholm, Rougsø, Rønde og Sønderhald kommuner)  
 Gladsaxe  
 Greve  
 Haderslev  
 Helsingør  
 Høje Tåstrup  
 Kolding  
 Lemvig  
 Odense  
 Pandrup  
 Randers  
 Ringsted  
 Roskilde  
 Silkeborg  
 Skørping  
 Solrød  
 Sønderborgområdets Miljøcenter (Augustenborg, Broager, Nordborg, Sundeved, Sydals og Sønderborg kommuner)  
 Aalborg  
 Aarhus

### Liste over øvrige informanter

#### Renovatører:

John Andersen, Preben Andersen, a/s, fmd. for DANaffalds bestyrelse  
 Claus Barslund, Morten Larsen a/s, i DANaffalds bestyrelse  
 Preben Nielsen, Renovationstransport a/s, i DANaffalds bestyrelse  
 Susanne Linhart, konsulent i Dansk Transport og Logistik  
 Jørgen Würtz Jensen, Marius Pedersen  
 Kim Hetner, Marius Pedersen  
 Thomas Pedersen, Marius Pedersen  
 Nicolai Boss Nielsen, Marius Pedersen  
 Herdis Bjerring, Marius Pedersen  
 Erik Petersen, Marius Pedersen  
 Torben Lindholm, Renoflex  
 Allan Larsen, Miljøteam/DSV  
 Henrik Schøtt, Miljøteam/DSV  
 Tina B. Bonnichsen, Meldgaard  
 Thomas McCauly, Meldgaard  
 Preben Nielsen, Nord-Ren  
 Connie Damgård, Axel Hansen/Preben Andersen



Iben, Nord-Ren

Skraldemænd:

Palle Nissen, Renovationsarbejdernes Brancheclub

Gert Rasmussen, RB

Peter Hansen, RB

Erik Sørensen, RB

Ole Prüsse, RB

Brian Schou, RB

Torben Thim, RB

Lasse Hansen, RB

Poul Graugård, RB

Ole Rasmussen, RB

Alfred Kristensen, RB

Niels Olsen, RB

Kim Josiassen, RB

Henning Borgersen, RB

Karl Gunnar Sørensen, RB

Allan Kreutzfeldt, RB

Bente Petersen, RB

Michael Hansen, RB

Eilif Pedersen, RB

Erik Larsen, RenoFlex

Erik Christensen, Marius P

Finn Kristiansen, Marius P

Poul Petersen, Marius P

Alex, Nord-Ren

Jes Christensen, Miljøteam

Bo, Axel Hansen/Preben Andersen

Sten Vedel, Nord-Ren

Einar Rasmussen, Marius P

Frans Andersen, Meldgaard

Christian Werner, Meldgaard

Lars, Meldgaard

Allan, Meldgaard

Øvrige:

Peter Herskind, Direktoratet for AT

Gert Sloth Larsen, AT, Kreds-Kbh.

Jakob Rakborg, AT, TC-1

Ingo Jensen, AT, TC-1

Jes Knudsen, AT, TC-1

Vagn Gøthler, AT, TC-2

Karsten Frigård, AT, TC-2

Holger Delfs, AT, TC-3

Ole Christiansen, AT, TC-3

Viggo Tybring, AT, TC-4

Jonna Odgaard, AT, TC-4

Bo Odam, AT, TC-4  
 Stig Juhl Christensen, AT, TC-4

**Rådgivere:**

Ras P. Rasmussen, Vestforbrænding  
 Frank M. Larsen, COWI  
 Ilonka Domela, Carl Bro  
 Jørgen Vium, NIRAS

Jens-Peter Nørgård, DAKOFA  
 Susanne Brix, Konkurrencestyrelsen  
 Christina Fønns, KL  
 Niels Remtoft, KL  
 Henning Jørgensen, Reno-Sam  
 Anne-Marie Sørensen, FAKS-FYN  
 Jørgen Buchholz, 3F, Frederiksborg

**Litteratur:**

AMI 1999: *Arbejds miljø- og helbredsforhold ved indsamling og genanvendelse af affald. (AGU-rapport nr. 25) v. U. Midtgaard*, København, Arbejds miljøinstituttet

AT 2002: AT- vejledning F.1.1 Udbud af tjenesteydelser. AT-checkliste til udbydere om afhentning af dagrenovation, [www.at.dk](http://www.at.dk)

AT 1993: Arbejdstilsynets anvisning nr. 4.1.0.1, "Manuel håndtering og transport af dagrenovation, [www.at.dk](http://www.at.dk)

AT 2003: AT-vejledning A.0.1, *Indretning af renovationssystemer*, [www.at.dk](http://www.at.dk)

AT 2004: *Arbejdstilsynets statistik over anmeldte arbejdsulykker og bevægeapparatslidelser for renovationsarbejdere 1993-2002*, Udtræk rekvireret af 3F, København, 3F

AT's 'Checkliste til udbydere: Udarbejdelse af udbudsmateriale ved afhentning af dagrenovation'

BAR Transport og engros: *Arbejds miljø i affaldsbranchen, Revision af oversigtsnotat om arbejds miljø hos Videncentret for affald og genanvendelse v. Arbejdsliv*, Teknologisk Institut (Rie Brix)

BAR transport og engros, 2001, Arbejds miljø ved udlicitering af busruter, checkliste

BM 2001: *Beskæftigelsesministeriets bekendtgørelse om pligter efter lov om arbejds miljø i forbindelse med udbud af tjenesteydelser*, nr. 1109 af 17.12.2001

BM 2002: *Bekendtgørelse af lov om lønmodtageres retsstilling ved virksomhedsoverdragelse* nr. 710, 20.08.02

Blangsted, A.K.et al 2000: Værktøj til arbejds miljøvurdering af rengøringsydelser, AMI og CASA

Brix, R. 2000: *Skraldemænds arbejds miljø, Aktøranalyse*, København, Teknologisk Institut

EF-domstolen 2002: Dom af 17.09.2002 i sag C 513/99 Concordia bus, Finland, EF-tid. 9/11-2002

Ejersbo, N. & C. Greve 2002: *Den offentlige sektor på kontrakt*, København, Børsen

Erhvervsministeriet 2004, *Sociale klausuler i praksis*

EU 2001a: Kommissionens fortolkningsmeddelelse om fællesskabsretten vedrørende offentlige kontrakter og mulighederne for at tage hensyn til sociale aspekter i kontrakterne, KOM(2001) 566

EU 2001b: Kommissionens fortolkningsmeddelelse om Fællesskabets bestemmelser om offentlige kontrakter og mulighederne for at integrere miljøhensyn heri, KOM(2001) 274

EU 2004: *Europaparlamentets og rådets direktiv nr. 2004/18/EF af 31 Marts 2004 om samordning af fremgangsmåderne ved indgåelse af offentlige vareindkøbskontrakter, tjenesteydelseskontrakter og bygge- og anlægskontrakter*, EFT 30.04.2004, gennemført ved bekendtgørelse 937, 19.09.2004

Folketinget 2002: *Lov om ændring af lov om kommunernes styrelse ...*, Lov nr. 373 af 6. juni (Lov om servicestrategi og udfordringsret)

HTS, ATL og SID 2004, *Overenskomst 2004-2007 mellem Arbejdsgiverforeningen for Transport og Logistik og Specialarbejderforbundet i Danmark*

IM 1996: Indenrigsministeriets vejledning til samtlige kommunalbestyrelser og amtsråd, sag nr. 1995/1139-31, 14.02.1996

Kjær, B., U. I. Ivens & O. M. Poulsen 1996: *Indsamling af husholdningsaffald i Danmark. Branchebeskrivelse*, Rapport nr. 9 i serien Sikkerhed og sundhed ved affald og genanvendelse, København, Arbejds miljøinstituttet

Klagenævnet for udbud 1996: *Danske Vognmænd mod Stevns kommune*, 16. oktober, [www.klfu.dk](http://www.klfu.dk), (1.02.2006)

Kommunernes Landsforening (KL) 1999: *Håndbog. EU-udbud på affaldsområdet*, [http://www.kl.dk/data/1368136/DAGHÅNslut\\_1199.doc](http://www.kl.dk/data/1368136/DAGHÅNslut_1199.doc), senest besøgt 18.11.05

Kommunernes Landsforening (KL) 2000: *Økonomisk Perspektiv nr. 23 - Udbud og udliciteringer i kommunerne*, [www.kl.dk](http://www.kl.dk)

Kommunernes Landsforening (KL) 2001: *Omfang og erfaringer. Udbud og udlicitering på det tekniske område*, København, Kommuneinformation

Konkurrencestyrelsen (KS) 1999, *Redegørelse om affaldssektoren*, [www.ks.dk](http://www.ks.dk)

Konkurrencestyrelsen (KS) 2004a, *Vejledning til udbudsdirektiverne*, december 2004, [www.ks.dk](http://www.ks.dk)

Konkurrencestyrelsen 2006: *Udbudsreglerne – Så kan du lære det*, [www.ks.dk](http://www.ks.dk)

Konkurrencestyrelsen (KS) 2004b, *Sociale hensyn ved offentlige indkøb*, [www.ks.dk](http://www.ks.dk)

L 172 2001: *Lovforslag om indførelse af udbyderansvar* af 22.02.2001, gennemført ved lov nr 133, juni 2001

Midtgård, U. 1999: *Arbejds miljø- og helbredsforhold ved indsamling og genanvendelse af affald* (AGU-rapport nr. 25), København Arbejds miljøinstituttet

Miljøstyrelsen 1993: *Bekendtgørelse om bortskaffelse, planlægning og registrering af affald*, nr. 131 af 21.03.93, seneste udgave er: nr. 619 af 27.06.2000, København, Miljøstyrelsen

Miljøstyrelsen 1994, *Vejledning om bortskaffelse, planlægning og registrering af affald*, Vejledning nr.4, København, Miljøstyrelsen

Miljøstyrelsen 1999: *Indsamling af dagrenovation i svært fremkommelige områder*, Miljøprojekt nr. 466, København, Miljøstyrelsen

Riis, A. 1996: citeret i Stads- og havneingeniøren nr. 4 1996

SID, 2003, *Effekter af udlicitering v. Deloitte og Touche*, København, SID

SID 2004: *Anmeldte arbejdsulykker og bevægeapparatslidelser for renovationsarbejdere 1993 - 2002*, udtræk af Arbejdstilsynets statistik, Notat udleveret af SID's miljøafdeling

Trafikministeriet 1997: Bekendtgørelse af lov om vintervedligeholdelse og renholdelse af veje, LBK nr. 714, [www.retsinformation](http://www.retsinformation)

Udbudsportalen, sektorspecifik 'Trin-for-trin' vejledning for renovation,  
[http://www.udbudsportalen.dk/data\\_udbud/1557903/Renovation1.pdf](http://www.udbudsportalen.dk/data_udbud/1557903/Renovation1.pdf), senest besøgt 1.11.05

Wiegmann, I-M., K. Mathiesen & P. Hasle 2004:, *Arbejdsmiljø ved udbud af busdrift*, København, CASA.

# Arbejdsmiljøet ved udbud af renovationsarbejde

**Demonstrationsprojekt for indarbejdelse og efterlevelse af arbejdsmiljøkrav ved udbud og udførelse af renovationsopgaver**

Projektet er udført for **Branchearbejdsmiljørådet for Transport og engros** af Ole Busck, Aalborg Universitet, Institut for samfundsudvikling og planlægning, i perioden august 2003 - november 2005.

## 2. del

**Sammenfatning af virkemidler til varetagelse af arbejdsmiljøhensyn i kommunernes udbudsmateriale, opfølgning og medvirken til opgaveudførelsen**

**Parternes kommentarer (side 6)**

### 1. Udbudstekniske virkemidler

EU-udbudsreglerne sætter vide rammer for at stille sociale krav, herunder af hensyn til arbejdsmiljøet. Men mulighederne udnyttes kun begrænset. Der hersker ringe interesse, frygt for at begå fejl eller uvidenhed i kommunerne. I det omfang der stilles krav, synes det primære sigte for mange kommuner at være at friholde sig selv for ethvert ansvar. Erhvervsministeriet har forsømt at vejlede kommunerne om mulighederne. KL's vejledning har været klart negativ i forhold til at fremme arbejdsmiljøhensyn. Økonomiske hensyn synes helt at have domineret KL's rådgivning og mange kommuners praksis med konsekvenser for ikke blot arbejdsmiljøet, men også kvaliteten af opgaveudførelsen.

Der er behov for uddannelse og ressourceopbygning blandt kommunale medarbejdere, så kommunerne bliver mere uafhængige af rådgivere og selv forstår at udnytte udbud som instrument til bedre offentlig service i stedet for til markedspress, bruge 'partnering'-begrebet og være kvalitetsbevidste indkøbere. Det er for arbejdsmiljøet meget vigtigt, at kravene til opgaveudførelsen stilles præcist og på en gennemsigelig måde for tilbudsgiverne, da konkurrencen blandt disse er meget hård og tilliden til, at kommunerne

faktisk vil betale for at få AT-reglerne efterlevet, stærkt begrænset. Det er ligeledes afgørende, at kommunerne i udbudsmaterialet tilbyder og så vidt muligt specificerer et forpligtende samarbejde om at løse opståede problemer.

Arbejdsmiljøkrav kan med fordel stilles både under kontraktvilkår/kravspecifikationer og under udelukkelses- og udvælgelseskriterier. Krav kan også stilles således, at renovatøren afkræves en præcis og dækkende beskrivelse af, hvordan han vil løse et angivet problem. Anvendelse af arbejdsmiljøhensyn som tildelingskriterium er et vigtigt signal til tilbudsgiverne. 'Økonomisk mest fordelagtige tilbud' bør derfor anvendes frem for 'laveste pris', men kravene skal specificeres og gøres operationelle og kontrollerbare for at virke. Vurderingskriterier og eventuel pointberegningsmodel bør være tilgængelige.

## **2. Udbudsperiodernes længde, personaleovertagelse og driftsform**

Korte kontraktperioder med hyppige skift af leverandør giver et usikkerhedsmoment i skraldemændenes ansættelsesforhold og kan på andre måder indvirke negativt på arbejdsmiljøet. Udskiftning af forældet materiel hæmmes, langsigtet planlægning og udvikling af gensidige procedurer for løsning af adgangs- og transportproblemer ligeledes. Samarbejde baseret på tillid og dialog mister betydning. Endvidere hæmmes medarbejdernes deltagelse, uddannelse og opbygning af et tilhørsforhold til kommunen..

Selv om Virksomhedsoverdragelsesloven ikke giver garanti mod fyring er det et vigtigt signal til skraldemændene, hvis kommunen gør den virksom i forbindelse med udbud og kan have samme positive effekt for arbejdsmiljøet som længerevarende kontrakter.

Driftsformer som to-holdsskift og 4-dages uge kan ligeledes påvirke arbejdsmiljøet negativt. Hvis kommunen åbner for sådanne mere intensive arbejdsformer, bør den sikre sig, at de fysiske betingelser for et forsvarligt arbejdsmiljø i form af ordnede adgangs- og transportveje, tidspunkter for start og slut på indsamlingen mv er på plads. Desuden bør kommunen sikre sig, at arbejdet tilrettelægges på en måde, der ikke indebærer forceret arbejdstempo og unødige belastninger.

## **3. Arbejdsmiljøvurdering af renovatør som udvælgelses- eller tildelingskriterium**

Krav om AML-certificering af leverandør er generelt ved at vinde indpas i udbud. Effekten af arbejdsmiljøledelse på renovationsområdet er dog usikker. Enkelte virksomheder har positive erfaringer. Arbejdsmiljø-effekten af andre relaterede ledelses- eller dokumentationssystemer, herunder EMAS-certificering og kvalitetsstyringssystemer med arbejdsmiljø-mål, har været begrænset. Effekten af specifikke mål som fraværsprocent kendes ikke, der foreligger ikke erfaringer. Referencer er et godt virkemiddel.

## **4. Oplysning om vanskelige afhentnings- og indsamlingsforhold i udbudsmaterialet**

Det er vigtigt for tilvejebringelsen af et forsvarligt arbejdsmiljø, at udbudsmaterialerne i overensstemmelse med lovens krav bringer eksakte oplysninger om 'problemadresser' samt forlanger at tilbudsgiverne konkret beskriver, hvordan de vil løse opgaven. I kraft af de hyppige renovatørskift er det uforsvarligt at overlade det til renovatøren at kende til eller sætte sig ind i forholdene. En anden mulighed er at kommunen ud fra sit kendskab til forholdene angiver konkrete tekniske eller organisatoriske løsningsmuligheder, men holder muligheden åben for alternative løsningsmuligheder, så innovation er mulig

## **5. Procedure for løsning af 'problemadresser'**

Det er et meget nyttigt virkemiddel, at kommunerne i udbudsmaterialet angiver en for begge parter forpligtende procedure for løsning af adgangsforhold mv. i forbindelse med 'problemadresser'. Proceduren kan omfatte en indledende løsning af bestående problemer samt faste samarbejdsformer omkring nye problemer under opgaveudførelsen.

## **6. Arbejdsmiljø i kvalitetssikringssystemer**

Arbejdsmiljøkrav i kvalitetsstyringssystemer mv. har begrænset effekt, hvis ikke de suppleres af andre virkemidler, og hvis kontrollen er lemfældig, som det oftest ses. Af enkelte renovatører bruges de dog til at skabe systematik og regelmæssighed i indsatsen og begrænse ressourceanvendelsen. Arbejdsmiljøhensyn i procedurer, eventuelt udformet som instrukser til mandskabet kan være virkningsfulde.

## **7. Specifikke arbejdsmiljørelaterede krav til opgavens udførelse**

Konkrete krav til arbejdets udførelse, der forpligter renovatør og mandskab er virkningsfulde, især når andre, mere samarbejdsorienterede virkemidler ikke er i kraft. Krav vedrørende personalenormering, fordeling af arbejdet, herunder eventuelt overarbejde er effektivt, men anvendes sjældent. Ligeledes præcise krav til mål og redegørelser for, hvorledes renovatørerne vil minimere belastningerne for mandskabet, forudsat kravene kontrolleres. Krav vedrørende den anvendte arbejdstid eller lønform kan være effektivt, men bør implementeres i samarbejde med renovatør og personale. Krav til arbejdsmiljøvenligt materiel, fx skraldebiler med lav indstigning, ergonomiske kærre med begrænset kapacitet, særligt udstyr til vanskelige adresser mv. er vigtige for arbejdsmiljøet. Under de herskende konkurrencebetingelser kommer de ikke af sig selv.

## **8. Krav vedrørende mandskab, uddannelse, arbejdsmiljøpolitikker mv.**

Krav til instruktion af mandskabet i kvalitetsbevidsthed og arbejdsmiljø er vigtige og sikres bedst ved krav om dokumentation for gennemførte kurser. Det eksisterende misforhold mellem ønsker om servicebevidste, informerede 'ambassadører' for kommunen og dens affaldsordninger og den ringe interesse for reel kvalificering af skraldemænd kunne imødegås ved uddannelseskrav. Kommunen kunne også selv medvirke til etablering af viden og uddannelser, som det blandt andet kendes fra busområdet. Krav om en arbejdsmiljøpolitik har ligesom krav til arbejdsmiljø i kvalitetssikringen ikke videre effekt i praksis, men kan være et godt supplement til mere konkrete krav. Krav vedrørende dobbeltbeskæftigelse i samme firma virker.

## **9. Incitamenter og sanktioner**

Ligesom en lang række andre kvalitetskrav kan krav vedrørende arbejdsmiljøet håndhæves gennem bods- og bonussystemer, forbedringsplaner, hyppige driftsmøder mv. i kontrakten, men det kræver kontrol og ressourceindsats fra kommunens side.

## **10. Opfølgning i form af kontrol og tilsyn**

I kraft af det benhårde marked på renovationsområdet, kommunernes fokusering på pris frem for kvalitet og renovatørers og skraldemænds fælles udnyttelse af fyraftensakkorden er kontrol af kravspecifikationer i udbudsmaterialet en klar nødvendighed og efterlyst af begge udførende parter. Jo mere kommunen har satset på at forpligte renovatøren til at

klare arbejdsmiljøproblemerne og fritage sig selv, jo mere kontrol og ressourceindsats på tilsyn er nødvendig, hvis arbejdsmiljøet skal nærme sig det forsvarlige.

Er kravene til opgaveudførelsen, herunder arbejdsmiljøkrav, baseret på kvalitetsstyring, egenkontrol og dokumentation, er det hensigtsmæssigt, at kommunens egne arbejdsgange er tilpasset systemet, så opfølgningen, herunder krav om forbedringstiltag, handlingsplaner mv. foregår rutinemæssigt. Effektive kommunikationssystemer, herunder internetbaserede, og anvendelse af foto-dokumentation er nyttige hjælpemidler.

### **11. Kommunal medvirken**

Det er fundamentalt for sikringen af arbejdsmiljøet, at kommunerne informerer om og håndhæver regulativets krav af hensyn til arbejdsmiljøet over for grundejerne. Mange kommuner er kommet langt gennem vejledning, konkret støtte og formaninger. Gebyrer for særafhentning skal administreres, så de ikke gør vanskelige forhold permanente. Den konsekvente praksis er det afgørende. I praksis synes det juridiske tovtrækkeri mellem KL og arbejdsmiljømyndighederne løst, så snart AT-kravene er indføjet i regulativerne. Politianmeldelse og idømmelse af dagbøder er anvendt med succes i flere kommuner.

Har kommunen valgt at bevare afhentning af dagrenovation inde på grundejernes ejendomme, har den også ansvaret for, at adgangsvejen er i orden, med mindre der konkret er aftalt en teknisk eller organisatorisk løsning på de enkelte adresser med renovatøren. Det følger af lovgivningen om udbyderansvar fra 2001, som præciserer kommunernes pligt til at medvirke i varetagelsen af arbejdsmiljøhensynet. Endnu har denne lovgivning kun i beskeden grad påvirket kommunerne.

### **12. Tekniske og organisatoriske løsninger**

Indførelse af spande på hjul betyder et niveauløft i arbejdsmiljøet. Det samme gælder regler om placering af beholder i skel eller nærvæd samt installation af tekniske hjælpemidler som lifte eller kraner, når placering i kælder eller lignende bibeholdes. Principielt kan det samme opnås, hvis borgerne pålægges selv at sætte ud, når adgangsvejen ikke er forsvarlig. I svært fremkommelige områder som midtbyer og sommerhusområder er centrale afhentningssteder, affaldsøer eller 'molokker', en god løsning. Indsamlingssystemer, der i sig selv medfører et forsvarligt arbejds mønster er effektivt.

### **13. Opfølgning gennem samarbejde**

Uanset omfanget af krav, kvalitetssikringsmål og kontrol er varetagelsen af arbejdsmiljøhensynet afhængigt af samarbejde. En tilbagelænet 'kontrakt-holder-attitude' i kommunen er næppe foreneligt med lovens krav om kommunal medvirken. En 'hård' kontrakt, der bygger på kontrol, kan med fordel erstattes af en 'blød' kontrakt, der specificerer ydelsen, men samtidig sætter rammerne for dialog om problemløsning og forpligter parterne til samarbejde. Samarbejdet kan antage mange former og kræver en indsats af alle parter, men som udbyder og myndighed har kommunen initiativet og kan:

- facilitere indsamlingen og indtænke arbejdsmiljøet i byggesagsbehandling, lokalplaner, parkeringsregler, trafikregulering og snerydning/grusning foruden, selvfølgelig, i håndhævelsen af kravene til adgangsveje
- sætte ressourcer af til samarbejdet og ansætte en kyndig person eller få renovatøren til det, der virker som problemknuser eller kulturformidler mellem alle involverede parter



- gennem valg af kontraktform og –indhold sikre sig en leverandør, der er indstillet på at levere kvalitet og samarbejde om problemløsning
- lægge opbygningen af et tillidsforhold som grundlag for valg af leverandør i stedet for at have mistillid som udgangspunkt
- give renovatøren og hans mandskab kompetence til selv at søge adgangsforholdene forbedret og som myndighed bakke dem op, når der er behov

#### **14. Hensyn til skraldemændene og deltagelse**

Krav i udbudsmaterialet og opfølgning gennem kontrol og/eller samarbejde samt medvirken ved konsekvent håndhævelse af regulativ er vigtigt for at sikre arbejdsmiljøet. Men andre midler er også nyttige i forhold til at bryde 'skraldemandskulturen' og sikre folkene opbakning til kvalitet i opgaveløsningen frem for tempo. Det handler om at tage folkene seriøst og vise dem tillid, fx. stole på dem, når de melder om problemer ved indsamlingen, og give dem indflydelse på problemløsning og tilrettelæggelse af indsamlingen. Sociale arrangementer og fælles fyraftensmøder er gode virkemidler.

Det er erfaringen, at hvor der består et ligeværdigt samarbejde mellem alle tre parter, skabes også større ansvarlighed fra renovatørens og personalets side, og arbejdsmiljøproblemer overkommes. Folkene tillids- eller sikkerhedsrepræsentant kan med fordel inddrages i planlægning af opgaveudførelsen.

God service til borgerne, kvalitet i opgaveløsningen, godt arbejdsmiljø og oplevelsen af en god arbejdsplads hører sammen. Hvis kommunerne fokuserer på dette frem for alene på prisen, er der mange renovatører på markedet, der kan bidrage og som er indstillet på indflydelse til folkene. Samarbejdet bør omfatte personalets deltagelse i planlægning og organisering af arbejdet, herunder driftsform, arbejdsfordeling, ruteplanlægning, personalenormering mv. Selvstyrende grupper har på renovationsområdet vist sig som en god ramme for samarbejde, deltagelse og tillid.

#### **15. Mere kompetence og indhold i arbejdet som alternativ til fyraftensakkorden**

Overenskomstens akkordaftale er klart ikke befordrende for arbejdsmiljøet. Der har været drøftet alternativer i en årrække, fx vægtning af kvalitet i jobudførelsen, men et gennembrud er formentlig afhængig af, at renovatørerne får større mulighed for at sælge en ydelse på basis af kvalitet frem for kvantitet på markedet. Timeløn er næppe heller et reelt alternativ for skraldemændene, så længe der ikke er mere indhold og mulighed for personlig udvikling i arbejdet. Når arbejdet bare er manuelt og beskidt og der ikke kræves nogen kompetencer, gælder det blot om at få det overstået.

Nøglen til løsning af problematikken ligger i en større udnyttelse af skraldemandens evner og ansvarlighed. Inden for arbejdspsykologien hedder det jobudvikling. Hvis det er vigtigt for kommunernes service til borgerne og for miljøet, at affaldet sorteres og håndteres forsvarligt, er det lidt ubegribeligt, at skraldemanden, som kommer til hvert enkelt hus, ikke gives større kompetence til at sikre forsvarlig håndtering. Det ville have stor betydning for arbejdsmiljøet, hvis kommunerne tildelte renovatøren og hans mandskab større ansvar for opfyldelse af målsætninger om større genanvendelse og mindre farligt affald i dagrenovationen og efterspurgte passende kvalifikationer hos folkene. Kommunerne kunne også selv tage initiativ til uddannelse, fx i lokale affaldsmålsætninger. Indtil videre har renovatører og skraldemænd været alene om det.

## Parternes kommentarer til virkemidlerne

De tre parter har undervejs i projektet fået tilsendt en foreløbig udgave af sammenfatningen i afsnit 9 og er derefter blevet interviewet om deres erfaring med virkemidlerne og holdning til dem.

Som samlet repræsentant for kommunerne har kontoret for teknik og miljø i KL været kontaktet. I første omgang bidrog Niels Remtoft med kommentarer, derefter blev Christina Fønns interviewet. De omkring 30 kommuner/affaldsselskaber, som er interviewet, har ikke fået tilsendt sammenfatningen, men den er brugt som spørgeguide..

Som repræsentant for renovatørerne er DANaffalds bestyrelse blevet interviewet ved et møde samt ved flere møder konsulent i DTL, Susanne Linhart og arbejdsmiljøkonsulent i HTS-A, Michael Bacci. Desuden er den række af renovatører, som har kørt i de undersøgte kommuner, dvs. hvor forholdene er relativt bedst, blevet interviewet, enkelte ved et møde. Renovatørernes bidrag har ligesom de enkelte kommuners dannet grundlag for gennemgangen af virkemidler. Nedenstående kommentar om renovatørernes holdning er den projektudførendes sammenfatning af de modtagne synspunkter.

Som repræsentant for skraldemændene er Renovationsarbejdernes Brancheklub blevet interviewet ved flere møder med brancheklubbens repræsentantskab, hvor også konsulent Peter Kirkegaard fra 3F har deltaget. Desuden er tillids- og sikkerhedsfolk samt formænd i omkring 20 kommuner blevet interviewet. Også disse bidrag har påvirket gennemgangen af virkemidler.

## Kommunernes Landsforening

KL's holdning i dag er stort set uforandret i forhold til de synspunkter organisationen gav udtryk for i forbindelse med tilblivelsen af AT-anvisning 4.1.0.1, således som den er beskrevet i rapportens indledende afsnit og fx fremgår af 'udbudsportalen's vejledning for udbud af renovationsopgaver. Ved projektets indledning blev KL inviteret til møde følgegruppen, men kom ikke. Niels Remtoft fremsendte dog følgende tilkendegivelse i september 2003 efter at have læst projektoplægget:

*"KL er meget fokuseret på hvor kommunens ansvar for arbejdsmiljøet ophører fsva. renovationsopgaver, og hvor entreprenørens starter. Polemikken i forbindelse med AT 4.1.0.1 viste med al tydelighed hvor vanskelig opgaven er.*

*Meget kort er vores opfattelse, at det i udgangspunktet er arbejdsgiveren som er ansvarlig for at de ansatte kan arbejde under tilfredsstillende arbejdsmiljømæssige forhold. Når en opgave er udbudt er kommunen ikke længere arbejdsgiver. Kommunen er ansvarlig i det omfang, at kommunen selvfølgelig ikke må udbyde en opgave på en måde, som ikke gør det muligt for vinderen at opfylde arbejdsmiljølovgivningen."*

Christina Fønns blev interviewet d. 21.09. 05 og tog indledningsvist forbehold for, at der ikke havde fundet nogen politisk behandling af sagen sted. Hun gjorde klart, at KL grundlæggende er interesseret i ordentlige arbejdsmiljøforhold for ansatte i firmaer, der

arbejder for kommunerne. Kommunerne har to instrumenter at påvirke med, regler og kontrakter, og der er et samspil mellem de to.

Hun lagde vægt på, at KL mener der er begrænsninger for, hvad man kan regulere. Kommunen kan ikke som myndighed regulere på grundlag af andre myndigheds lovgivning. De kan nok skrive arbejdsmiljøkrav ind i regulativer, men har ikke kompetence til at håndhæve dem. I givet fald skal der andre hjemler til. Hun henviste til forvaltningsrettens 'specialitetskriterium'.

I udbudet kan man vægte arbejdsmiljøet, men det skal jo spille sammen med regulativet. I udbudet indgår mange parametre og prisen er vigtig. Man må vel antage, at jo flere restriktioner og krav der medtages, jo dyrere bliver det. KL mener, det er fint nok at have de andre hensyn med, men det kan i hvert tilfælde ikke betyde, at prisen ikke vægtes.

KL ser de teknisk-organisatoriske tiltag som en mulighed, men valget af renovationsordning bygger jo på mange hensyn. Det kan også blive dyrt. Kommunerne bruger mange ressourcer på tilsyn og på at følge op. Man kan jo ikke bare overvælte tilsynet på andre. Det er forståeligt, at renovatører og renovationsarbejdere ikke har samme syn på tingene, og desuden spiller forholdet mellem arbejdsgiver og arbejdstager ind. Det kan godt være, at skraldemændene nogle steder lider under det. Teknologiske løsninger som skraldesug o. lign. forekommer interessante, og det er muligt ift. affaldslovgivningen, men der er logistik-problemer forbundet med at få biler fra Sverige til at virke i fx Jylland.

Konkret adspurgt om længden af kontraktperioder, mente hun at Konkurrencestyrelsen nok ikke ville blive begejstret for 10-årige kontrakter. 5-årige virkede efter hendes opfattelse passende.

## **Renovatørerne**

### *Generelt*

Renovatørerne oplever en dyb uoverensstemmelse mellem det skrevne bogstav i form af love, regler og krav, der skal gælde ved opgavens udførelse, og praksis, hvor mange kommuner ikke følger op, hverken i form af kontrol eller medvirken til at adgangsveje mv. indrettes forsvarligt. Det giver uens konkurrencevilkår, hvor overtrædelse af arbejdsmiljøregler er et væsentligt konkurrenceparameter, der udnyttes af nogle firmaer.

### *Udbudsteknisk*

Renovatørerne oplever, at det er rådgiverne, der i stort omfang kører løbet for kommunerne og dermed har et stort medansvar for, at kvaliteten og opbygningen af et tillidsfuldt samarbejde har ringe vilkår. Rådgiverne har ikke de samme interesser som kommunerne og skal legitimere deres egen funktion gennem prisnedsættelser for kommunerne.

Renovatørerne ønsker præcise, operationaliserbare og objektive målbare krav i udbudsmaterialet. Man bør ikke kunne konkurrere på arbejdsmiljøet, derfor er det bedst at få stillet kravene under udvælgelseskriterier eller kontraktvilkår. Hvis arbejdsmiljø bruges

som tildelingskriterium skal det stå klart, at det er over lovens niveau. Tildelingskriterierne bør være vægtede og beregningsmetoden tilgængelig.

De fleste renovatører, som har medvirket i undersøgelsen, dvs. virksomheder, der ligger i den gode ende mht. at varetage arbejdsmiljøhensyn, foretrækker det 'økonomisk mest fordelagtige' tilbud som tildelingskriterium. Nogle finder det helt afgørende, fordi det giver kommunerne mulighed for at prioritere 'de bløde værdier', service, kvalitet miljø og arbejdsmiljø og derfor vælge de firmaer, der kan dokumentere, at de kan honorere ønskerne, fx med referencer fra andre kommuner. Hvis opgaven tildeles efter 'laveste pris' er det de firmaer, der konkurrerer på arbejdsmiljøet, der får opgaven, uanset hvilke krav, der i øvrigt stilles. De billigste tilbudsgivere lover at opfylde kravene, men gør det ikke og slipper af sted med det, fordi kommunerne ikke kontrollerer.

#### *Udbudsperiodens længde, personaleovertagelse og driftsform*

Kontrakterne måtte gerne løbe længere. Det står ikke skrevet nogen steder, at de ikke må være længere end 5 år. Det er formentlig igen rådgivernes indflydelse. Men som markedet nu er barberet helt ned, får kommunerne ikke noget ud af det andet end dårligere service - og det går ud over arbejdsmiljøet. Transaktionsomkostningerne, alene rådgiverhonoraret, overstiger formentlig gevinsten. Bilerne afskrivningstid er lidt over 7 år, så kortere end dette er ikke hensigtsmæssigt for nogen af parterne.

Omkring tvungen overtagelse af personalet og virksomhedsoverdragelsesloven er der delte meninger blandt renovatørerne. Alle interviewede bekræfter, at de normalt gerne vil overtage personalet, men nogle, herunder DANaffalds bestyrelse, ønsker ikke at renovatøren bindes til det. Enkelte har oplevet, at det bruges til unfair konkurrence eller at den tidligere renovatør tager de gode folk med sig

Renovatørerne ønsker frihed til selv at bestemme driftsformen. To-holdsskift er tvunget frem af markedspresset og skraldemændenes høje tempo, som efterlod bilerne ubenyttede en stor del af dagen. Hvis rammerne er til det, distriktet koncentreret og der er timer nok til at nå det hele, er det ikke ensbetydende med en fysisk arbejdsmiljøbelastning, men nok en psykisk. Det stresser, at der står en flok og venter på bilerne. Enkelte renovatører oplever, at det er for hårdt både for folkene og materiellet. 4-dages uge er mest folkenes eget ønske og kan føre til øgede belastninger.

#### *Arbejdsmiljøvurdering af renovatør*

Renovatørerne er med enkelte undtagelser imod brug af AT's niveaudeling eller 'Smileys' som udvælgelses- eller tildelingskriterium. Det findes for vilkårligt. Kun en af renovatørerne i undersøgelsen har certifikat for arbejdsmiljøledelsessystem. Der er dog en erkendelse af, at det vil der komme mere af, og at man lige så godt kan indstille sig på det. De fleste renovatører mener ikke, at det ville sige meget om den faktiske arbejdsmiljøstandard.

Renovatørerne er meget opmærksomme på fraværsprocenten, men tvivler på nytten som vurderingskriterium. De største arbejdsmiljøproblemer er forbundet med adgangsvejene, hvor kommunens medvirken er påkrævet, eller med folkenes egen kultur og tempo, hvor de presser hinanden ud af sjakkene, hvis de ikke kan holde til det.

Referencer anses gennemgående som et nyttigt kriterium. Det siger mere end 'papirerklæringer', men der bør være åbent for nystartede til at dokumentere deres evner på anden vis.

#### *Oplysning om vanskelige afhentnings- og indsamlingsforhold i udbudsmaterialet*

Dette er et kardinalpunkt for renovatørerne. Det er helt afgørende for deres prisfastsættelse, at de får besked om 'problemadresser', vanskelige bydele mv. samtidig med at kvalitetskravene stilles klart. Det gør konkurrencen mere fair. Men det er meget sjældent renovatørerne ser sådanne oplysninger. Det normale er, at kommunen skriver, at adresserne 'generelt' lever op til AT's krav, måske er der et par et par procent, der ikke gør det, men affaldet skal alligevel samles ind. Renovatørerne sætter spørgsmålstegn ved, om dette overhovedet er lovligt efter den nye lovgivning. Selv ved henvendelse til kommunerne er det svært at få oplysningerne

Renovatørerne oplever, at kommunerne skubber ansvaret for overholdelse af AT-reglerne over på dem, samtidig med at de ikke vil acceptere forbehold for omkostninger til ekstraudstyr og mandskab, som er nødvendigt, hvis reglerne skal overholdes i praksis. De kontrollerer heller ikke, om kravene efterleves. Selv om man har fået visse oplysninger, kan det stadig være svært at gætte sig til, på hvilket niveau kommunen ønsker opgaven løst. Derfor er det bedre, hvis kommunen i udbudet angiver konkrete tekniske eller organisatoriske løsningsforslag, som renovatørerne kan forholde sig til og måske forbedre, eller at man sammen finder den rette løsning.

#### *Procedure for løsning af 'problemadresser'*

Renovatørerne oplever det som urimeligt, helt urealistisk og medvirkende til de to 'virkeligheder' i branchen, at kommunerne forventer renovatørerne selv undersøger adgangsforholdene i indsamlingsområdet og derudfra planlægger og prissætter 'særlige foranstaltninger' aht arbejdsmiljøet. Derfor bør udbudsmaterialet, hvis det ikke indeholder præcise oplysninger eller anvisninger på indsamlingsmetoder, klargøre en fælles procedure for at få problemerne løst.

Proceduren kan bestå i en kommunal indsats over for adresserne, når renovatørerne melder ind, i form af fysiske ændringer eller aftaler med borgerne om udsætning. Det kan også være i form af, at kommunen tager med rundt ved kontraktens indledning, og man sammen finder en løsning. Det kræver ikke så meget skriveri, blot en beredvillighed fra kommunens side til at deltage i løsningen af de sager, som renovatøren ikke har indflydelse på. Mange kommuner har ikke denne indstilling, men er blot 'kontraktholdere'.

I den løbende løsning af problemer har renovatørerne gennemgående ikke gode erfaringer med meddelelssesedler ift. arbejdsmiljøproblemer. De nye internetbaserede systemer sikrer mere effektiv kommunikation, men løser ikke de grundlæggende adgangsproblemer.

#### *Arbejdsmiljø i kvalitetsikringssystemer*

Der er lidt forskellige holdninger til kvalitetsstyring og certificering blandt renovatørerne. Grundlæggende går alle ind for formaliserede, gensidige procedurer for at løse praktiske problemer, men hvor nogle finder ledelsessystemerne 'teoretiske', 'for meget papir', er andre glade for den systematik de bringer med sig. Dokumentation af arbejdsmiljø bliver

dog let 'en sludder for en sladder'. Skal systemerne virke på arbejdsmiljøet, forudsætter de stadig, at kommunen sætter ressourcer af til at følge op.

Der er blandt renovatørerne ikke stor tillid til, at kvalitetssikring eller 'forkromede' certificerede ledelsessystemer faktisk fører til bedre arbejdsmiljø. Flere renovatører har dog gode erfaringer med instrukser målrettet til mandskabets daglige praksis, eventuelt udformet som en del af kvalitetssikringen.

#### *Specifikke arbejdsmiljørelaterede krav til opgaveudførelsen*

Renovatørerne ser gerne præcise krav til kvaliteten af opgaveudførelsen, herunder arbejdsmiljøet. Man tager dog generelt to forbehold. For det første kræver overholdelsen, at kommunen medvirker til løsning af problemer, for det andet at skraldefolkene selv medvirker. Alle firmaer nævner 'skraldemandskulturen' som en realitet, man på den ene side værdsætter og lever af. "De rigtige skraldemænd, der sætter en ære i at hente hos alle, hver dag, året rundt". Men som man på den anden side støder mod, hvis man skal overholde AT-reglerne fuldt ud. "Vi kan jo ikke køre efter dem og checke hele dagen".

Krav vedrørende personalenormering, arbejdsfordeling, dobbeltbeskæftigelse mv. skiller renovatørerne. Nogle ser det som alene arbejdsgiverens domæne, andre som en reel mulighed for at komme 'unoder' og forceret arbejdsstil blandt skraldefolkene til livs. De fleste vender sig mod krav om timeløn. Nogle med henvisning til, at det er imod skraldemændenes ønsker og 'livsstil' og at det ikke vil ændre deres praksis, andre med henvisning til, at akkorden også er et vigtigt redskab for firmaet.

De fleste af renovatørerne i undersøgelsen ser gerne krav til materiel i udbudene. Det ses som en betingelse for, at der kommer tidssvarende materiel frem, herunder materiel, der skåner folkene. Kræver kommunerne det ikke, er konkurrencen for heftig til, at det bliver indført. Sådanne krav ville medvirke til mere lige konkurrencevilkår. Disse renovatører ønsker at levere eller udvikle materiel, der løser specifikke miljø- eller arbejdsmiljøproblemer i særlige bydele eller på særlige adresser, men kommunen skal specificere det.

#### *Krav vedrørende mandskab, uddannelse, arbejdsmiljøpolitik mv.*

Alle renovatørerne i undersøgelsen ser gerne krav til personalets kvalifikationer og uddannelse. Det ses som et væsentligt middel til at overskride 'kulturbarrieren' og bringe en anden bevidsthed frem hos skraldemændene. Renovatørernes organisationer medvirker til etablering af uddannelser i AMU- regi, og nogle firmaer har egne kurser og har bidraget til den faglærte uddannelse. Der er interesse i tildeling af større kompetence til skraldemanden i udførelsen af opgaven.

Renovatørerne i undersøgelsen lægger generelt vægt på at arbejdsmiljøet er i orden. Krav om at have en arbejdsmiljøpolitik er således fint nok, men der er delte meninger om, hvor meget det hjælper. Der lægges vægt på at have en fungerende sikkerhedsorganisation, men den kommer ofte til kort over for problemerne med dårlige adgangsveje. I de tilfælde, hvor der er etableret et direkte samarbejde mellem kommunen og firmaets sikkerhedsrepræsentant har renovatørerne fine erfaringer.

#### *Incitament og sanktioner*

Bod- og bonussystemer kan udmærket omfatte arbejdsmiljøet, men det er vigtigt, at det sker på et velbeskrevet grundlag, fx ud fra en kortlægning af forholdene i kommunen, og at det gennemføres konsekvent. Det virker bedst, hvis en kommunal 'controller' eller problemløser håndterer det. Nogle af renovatørerne ser helst at begge dele foreligger og dermed muligheden for at dele en bonus med folkene. Hvis en bod skyldes, at skraldemanden har overtrådt AT-regler, betaler firmaet, men tager også ansvar for at korrigere hans adfærd.

#### *Opfølgning i form af kontrol og kommunal medvirken*

Renovatørerne oplever kommunernes opfølgning på krav i udbudsmaterialet som lemfældig eller helt fraværende. Af og til hersker endog tvivl om, hvorvidt renovatørernes forholden sig til kravene overhovedet spiller nogen rolle i tilbudsprocessen. Derfor bliver det let to 'virkeligheder'. Kommunerne har nok gode intentioner, men stiller ikke op til realiseringen af dem. At stille kravene, men ikke kontrollere og medvirke, er udtryk for ansvarsforflygtigelse.

Renovatørerne erkender, at der lokalt forekommer 'uhellige alliancer' mellem renovatører og mandskab om at se bort fra AT-reglerne, når kommunen ikke kontrollerer. De finder det uundgåeligt, når kommunerne er så prisfokuserede, konkurrencen hård og folkene selv overtræder reglerne. Hvis kommunerne er indstillet på at medvirke til løsning af adgangsproblemer på adresserne, også med snerydning osv., kan man til gengæld komme langt mht. opfyldelse af reglerne ifølge renovatørerne. Her er det 'skraldemandskulturen', der sætter grænserne for, hvor langt man kommer. Der er dog mange eksempler på at firmaer på foranledning af mandskabet selv har kontaktet Arbejdstilsynet for at lægge pres på kommunen.

#### *Tekniske og organisatoriske løsninger*

Renovatørerne fremhæver spande på hjul som et grundlæggende fremskridt for arbejdsmiljøet. Også krav om placering i skel eller at borgeren selv bringer ud medvirker. Man er principielt åben for tekniske nyskabelser, selv om det er ærgerligt at stå med en række specialindrettede biler og så miste kontrakten. Man lægger endvidere vægt på, at nye systemer både bør have en arbejdsmiljømæssig og en produktionsteknisk fordel. Systemerne med blandinger af spande og sække nævnes som skadeligt for en god arbejdsrytme og dermed årsag til 'unoder'.

#### *Opfølgning gennem samarbejde*

Renovatørerne i undersøgelsen foretrækker alle en opgaveløsning, der er baseret på samarbejde og dialog. Ikke sådan at forstå at kontraktens indhold er til diskussion, men at der samarbejdes løbende om løsning af de arbejdsmiljøproblemer, som kræver begge parter medvirken. Hvis kommunen faciliterer opgavevaretagelsen får den også en større kvalitet. En 'controller' eller problemknuser i kommunen, der forholder sig til den praktiske løsning af opgaven og formidler mellem borger og skraldemand virker godt. Nogle firmaer ansætter selv personale i samme funktion eller 'udlåner' en medarbejder til kommunen.

Renovatørerne overtager gerne kompetence til sig selv eller mandskabet til at rette problemer hos borgerne, men det forudsætter en tillidsfuld dialog med kommunen. Samarbejde og dialog er i særdeleshed en forudsætning for et godt arbejdsmiljø, hvis der ikke er mange krav og virkemidler med i kontrakten.

### *Hensyn til skraldemændene og deltagelse*

Renovatørerne i undersøgelsen kender betydningen af, at der drages omsorg for personalet, at man med forskellige midler knytter dem til sig og giver dem indflydelse. Der henvises imidlertid til konkurrenter i branchen, som ikke respekterer folkene. Det kniber også for kommunerne at gøre det samme. Hvor de gør det, er det meget effektivt og renovatørerne bidrager gerne, fx til at tillids- eller sikkerhedsrepræsentanten deltager i driftsmøder, afholdelse af fælles sociale arrangementer mv.

Renovatørerne i undersøgelsen fremhæver, at de steder, hvor folkene har oparbejdet en anden bevidsthed og vil tage vare på sig selv, får de lov til det. De bliver ikke presset. Kun hvor der er to-holdsskift er man nødt til at skubbe lidt på.

Der er i flere af firmaerne stor tilfredshed med selvstyrende grupper. Der er kontrakter, hvor folkene faktisk passer det hele selv, også dialogen med kommunen. Hvis de ønsker flere biler eller flere folk, får de det. Generelt inddrages personalet i ruteplanlægning, indkøb af nye biler. Vil de selv tilrettelægge og fordele arbejdet, herunder belastningerne og overarbejdet, får de også lov til det.

### *Akkordaftalen og mulige alternativer*

Ingen af renovatørerne i undersøgelsen mener de udnytter overenskomstens bestemmelse om, at arbejdet skal tilendebringes hurtigst muligt, til at presse personalet. Men der er overvejende enighed om, at timeløn ikke er noget alternativ. Det er den klare opfattelse, at skraldemændene selv ønsker akkorden, en 'livsstil' der ikke er til at ændre, men det erkendes samtidig, at alle virksomheder samtidig er afhængige af folkenes effektive arbejdsrytme/forcerede arbejdstempo.

Renovatørerne mener sig ude af stand til at ændre herved, med mindre kommunerne stiller anderledes kvalitetskrav eller skraldemændene selv manifesterer en anden bevidsthed og stil. Af samme årsager er timeløn heller ikke noget alternativ. Der ville fortsat være problemer med AT-reglerne og folkene ville fastholde den hurtige arbejdsrytme.

Renovatørerne medvirker meget gerne i opkvalificering og uddannelse og så gerne mere indhold i jobbet og kompetence til skraldemanden, men efterlyser kommunale krav i denne retning.

## **Skraldemændene**

### *Generelt*

Skraldemændene er ligesom de øvrige aktører på renovationsområdet meget opmærksomme på og trætte af de to 'virkeligheder'. Der er alt for lang afstand mellem det skrevne bogstav i love og regler og så den virkelighed de lever i til daglig.

### *Udbudsperiodens længde, personaleovertagelse og driftsform*

De korte kontraktperioder er noget af det skraldemændene har mest fokus på. Man finder det ødelæggende for opbygning af de procedurer og den tillid i samarbejdet med



kommunen og vognmanden, som er forudsætningen for ordentligt arbejdsmiljø. De gør opmærksom på, at en skraldebil ikke kan afskrives på 5 år, hvorfor det er svært at få renovatøren til at skifte til nyt og bedre materiel. Uddannelsesinitiativer hæmmes og man skal hele tiden starte forfra med ny sikkerhedsorganisation, tillidsmand osv.

Skraldemændene finder det utåleligt at blive sagt op hver 3., 4. eller 5. år, når kontrakten udløber, og de taber anciennitet hver gang. De har svært ved at acceptere, at det er vigtigere for kommunen måske at sikre sig en lidt lavere pris end at holde på gode folk. Den model, som anvendtes i Greve kommune, hvor kommunen og den ny renovatør aftalte uformelt, at han så vidt muligt skulle overtage folkene, er måske endnu bedre end at kommunen skriver i udbudet at Virksomhedsoverdragelsesloven skal gælde. Loven er jo alligevel ikke en garanti mod fyring.

To-holdsskift og 4-dages uge er normalt til skade for arbejdsmiljøet og bruges til at presse folkene, men kan under bestemte forudsætninger accepteres. Det er ikke sjældent folkene indgår en aftale om to-holdsskift for at hjælpe firmaet til at sænke prisen. 4-dages uge er folkene ofte selv med til at sætte i værk, men det er helt afgørende for at det ikke fører til større belastninger, at folkene selv er med til at planlægge kørslen, tiderne og ruterne.

#### *Arbejdsmiljøkrav i udbud*

Skraldemændene ser gerne arbejdsmiljørelaterede krav i udbud, der forpligter både renovatør og mandskab, men ser dem som virkningsløse, hvis ikke kommunen følger op og medvirker. Krav til materiel, fx biler med lav indstigning, er vigtige og virkningsfulde. Under normale forhold, dvs. med mange uløste problemer i forbindelse med adgangsveje, beholderplacering og transportveje lægger skraldemændene vægt på, at arbejdsplanlægning og materiel så vidt muligt opfylder arbejdsmiljøkrav og effektivitetshensyn på én gang.

Krav til personalenormering og fordeling af arbejdet mhp. minimering af belastninger ses som et vigtigt nyt virkemiddel. Der bør dog være plads til kreativitet hos renovatøren, fx indsættelse af et nyt arbejdsbesparende materiel.

Krav vedrørende timeløn eller anvendt arbejdstid er man principielt ikke afvisende over for, men mener det forudsætter et større indhold i arbejdet, nye funktioner og kompetencer til skraldemanden, eller at der lokalt findes en samarbejdskultur, hvor skraldemanden og hans arbejdsmiljø tages seriøst og han har indflydelse på opgavens udførelse.

#### *Krav vedrørende mandskab, uddannelse, arbejdsmiljøpolitikker mv.*

Skraldemændene har i en årrække både i samarbejde med HTS-A og sammen med enkeltvirksomheder arbejdet for etablering af såvel kortvarige som længerevarende uddannelser. Opkvalificering i alle de funktioner, som findes og er mulige i jobbet er et kardinalpunkt. Mange initiativer, heraf enkelte i samarbejde med kommuner, er gennem tiden løbet ud i sandet, fordi kvalifikationer og kurser ikke er blevet efterspurgt, eller fordi kommunen har skiftet til ny renovatør.

#### *Kommunal opfølgning og medvirken*

Skraldemændene efterlyser, at kommunerne med kontrol og tilsyn følger op på de krav, de har stillet vedrørende arbejdsmiljø i udbud. Udbudene bygger på de kommunale

regulativer, og skraldemændene finder det utåleligt, at kommunerne ikke gennem kontrol af opgaveudførelsen og medvirken, hvor dette er nødvendigt, sikrer at reglerne efterleves. De oplever gennemgående, at både de selv og deres arbejdsgiver kommer til kort over for problemer i adgangsvejen mv., som de ikke er herre over. De anerkender, at der i mange kommuner er gjort en indsats, men har erfaring for, at når de 'nemme' løsninger er gennemført, er kun få kommuner indstillede på en konsekvent praksis over for borgerne. Det er frustrerende for en skraldemand gang på gang at udfylde meddelelsessedler uden at der sker noget.

### *Tekniske og organisatoriske løsninger*

Der er blandt nogle skraldefolk en 'nedarvet' aversion mod tekniske løsninger, der medfører mandskabsbesparelser, men hvis materiellet eller den organisatoriske løsning indebærer reduktion af belastninger, har dette hensyn nu altid vejet tungest. Der er endvidere en erkendelse af, at det forcerede tempo i arbejdsudførelsen sammen med ekstrabetalte overudbæring, som alle tre parter er ansvarlig for, nok er den primære årsag til mandskabsreduktioner.

Spande på hjul ses som et fremskridt i arbejdsmiljøet, selv om der i mange kommuner stadig mangler håndtag, der kan give en ordentlig arbejdsstilling, og ofte er problemer med at vende spanden, så den kan køres. Spande stiller også store krav til underlaget og dermed adgangsvejen. Kærrer til sækkeafhentning ses også som et væsentligt fremskridt, skraldemændene normalt er glade for at anvende. Krav om placering i skel og afstandskrav i det hele taget opleves som vigtige sammen med krav om, at borgerne selv sætter ud.

Renovationsarbejdernes Brancheklub har været aktiv i udviklingen af nye indsamlingsteknologier, fx Bates' 'Combi-system', der var gennemtænkt i forhold til både miljø- og arbejdsmiljøkrav og i kraft af teknikken medførte et forsvarligt arbejdstempo, samtidig med at det lagde op til jobudvikling. 'Bates-systemet' i halv skikkelse, som det mest ses i praksis, mener skraldemændene ikke, der er meget arbejdsmiljø i.

### *Samarbejde og deltagelse*

Skraldemændene anser et samarbejde mellem kommune og renovatør i opgaveudførelsen som en betingelse for et godt arbejdsmiljø. Hvis kommunen imødekommer renovatør og mandskab ved at facilitere indsamlingen og bruge ressourcer på at løse problemer med adgangsveje, vil skraldemændene i praksis være langt mere tilbøjelige til selv at følge reglerne. Det helt afgørende er, at der opstår et tillidsforhold, hvor skraldemændens indmeldinger om problemer, overfyldte sække, perlegrus i indkørslen, barnecykler på tværs osv. tages for troende og kommunen griber ind. Det burde være overflødigt at kræve fotodokumentation af disse problemer, men hvis kommunen har brug for det over for borgerne, er det ok.

Kommunernes medvirken og imødekommende holdning til skraldemændene ses som en forudsætning for at få 'skraldemandskulturen' nedbrudt og få folkene til at opføre sig hensigtsmæssigt i forhold til helbred og regler. Bare at blive snakket med og lyttet til opleves som et løft af skraldemændene. At kommunen kører en tur med i skraldebilen og selv ser problemerne, gør underværker.

Det fremhæves, at hvis skraldemændene får indflydelse, tager de også ansvar. Deltagelse i planlægning af indsamling og ruter, indkøb af nyt materiel sammen med kommunen mv. giver større lyst til og tro på bedre arbejdsmiljø. Den sikkerheds- eller tillidsmand eller formand, der har deltaget i driftsmøde eller lignende er et afgørende aktiv i at skabe en anden bevidsthed blandt folkene. Disse repræsentanter opfatter sig selv som 'spillende træner' eller 'moderne tillidsmand'.

#### *Skraldemanden som samfundets 'miljøvogter'*

Ifølge skraldemændene er det ikke arbejdstagersiden, der blokerer for en ændring af overenskomsten. Selv om mange skraldefolk er glade for eller føler sig kompenseret for beskidt arbejde ved fyraftensakkorden, har 3F's ledelse i en årrække forhandlet med ønsket om ændring. Renovatørerne er imidlertid efter skraldemændenes opfattelse afhængige af akkorden, inklusive 'skraldemandskulturen' og det forcerede arbejdstempo. De har solgt sig selv på det. Var den der ikke, "skulle de anskaffe 500 nye biler og ansætte mange flere folk".

Omvendt erkendes det, at alt for mange skraldefolk lader sig lokke af at komme tidligt hjem og tjene ekstra ved overarbejde. Derfor løbes der og spares på ekstra bemanning og afløsere. Det går ud over arbejdsmiljøet. Sådan som kommunerne sparer på pengene og dermed kvaliteten, er det endda ikke sikkert en timelønsaftale ville hjælpe. Så længe der ikke er mere indhold i arbejdet og skraldemændene får større kompetence, ville det stadig blive en fyraftensakkord.

Derfor har brancheklubben og SID arbejdet for begrebet 'skraldemanden som samfundets miljøvogter'. Det hjælper ikke blot at appellere til skraldemændenes bevidsthed om at passe på sig selv. De skal have noget andet at passe på, for at det lykkes, fx miljøet. Hvem kunne være bedre end skraldemanden til at sikre kommunernes affaldsmålsætninger gennemført, vejlede borgerne i korrekt sortering og brug af kommunens affaldsordninger, opdrage borgerne på møder i boligforeninger osv.

# Arbejdsmiljøet ved udbud af renovationsarbejde

## Demonstrationsprojekt for indarbejdelse og efterlevelse af arbejdsmiljøkrav ved udbud og udførelse af renovationsopgaver

Projektet er udført for **Branchearbejdsmiljørådet for Transport og engros** af Ole Busck, Aalborg Universitet, Institut for samfundsudvikling og planlægning, i perioden august 2003 - november 2005.

## 3. del

### Eksempler på 'best practice'

#### Case-beskrivelserne omfatter følgende kommuner:

Greve, Høje Tåstrup, Randers, Ringsted, Pandrup og Silkeborg samt "Hasbjerg" kommunerne, Haarby, Assens og Glamsbjerg med fælles udbud

#### Om metoden for valg og beskrivelse af 'best-practice' kommuner.

Det grundlæggende kriterium for udvælgelse har været den faktiske arbejdsmiljøstandard ved renovationsopgavens udførelse i kommunen. Denne er vurderet på grundlag af samstemmende beskrivelser og vurderinger fra de tre parter side suppleret med Arbejdstilsynets vurdering, hvor dette har været muligt. For renovatørers og skraldefolks vedkommende er lokale repræsentanter og centrale firma- og/eller organisationsrepræsentanter interviewet. I rapportens metodeafsnit i 1. del er fremgangsmåden i undersøgelsen beskrevet mere uddybende

De 9 kommuner, som er udvalgt, adskiller sig rimeligt klart fra de øvrige nærmere undersøgte kommuner. Der var gennemgående positive tegn til stede i forhold til de arbejdsmiljøindikatorer, som undersøgelsen baserede sig på, og tilfredse vurderinger af forholdene ved de tre umiddelbare parter og øvrige observatører. Desuden var rosende beskrivelser af de to øvrige parters indsats gennemgående<sup>17</sup>. Dette er dog ikke ensbetydende med, at arbejdsmiljøet er perfekt. De fleste steder med sækkeafhentning tages der af og til en halvfuld sæk manuelt. I Randers læsses der af og til lidt rigeligt på

<sup>17</sup> Helsingørskommune var tæt på at blive udvalgt, men kom alligevel ikke med, dels fordi AT's vurdering manglede, dels fordi kommunens udbudsmateriale ikke var særlig interessant. Forholdene ligner i øvrigt på mange punkter forholdene i Høje Tåstrup kommune og ville således ikke bringe nyt frem i forhold til beskrivelsen af denne kommune.

kærren og i Greve samles der ikke til bunke, men til 'depot'. Men der er tilstrækkeligt med indikationer og udsagn fra alle sider på, at unødigt belastning af skraldemændene er minimeret.

Det er således også tilfældigt, at eksemplerne viser et ganske repræsentativt udsnit af de varierende forhold inden for indsamling af dagrenovation i Danmark. Der er både overvejende bykommuner og overvejende landkommuner. Nørre Jylland, Fyn, Sjælland og Københavnsområdet er repræsenteret. Der er kommuner med overvejende sække og kommuner med overvejende spande. Der er kommuner med fyldige, 'forkromede' udbudsmaterialer og kvalitetssikringssystemer, og der er kommuner med mere simple udbud.

Den følgende beskrivelse holder sig tæt til udbudsmaterialet samt informanternes egne beskrivelser og ord (i kursiv). Der er kun redigeret i de nedskrevne interviews aht overskuelighed og systematik i fremstillingen, idet beskrivelsen er søgt struktureret på samme måde som rapportens gennemgang af virkemidler. De kommunale repræsentanters beskrivelser fylder mest i fremstillingen, dels fordi der er gjort mest ud af samtalerne med dem, dels fordi de havde bedre tid til at snakke!

## Greve kommune

### Informanter i kommunen:

Tina Braunstein, planlægger

Mette Rekve, planlægger

Knud Edinger, sektionsleder i forsyningsafd.

Thomas, 'controller' (tidligere skraldemand)

Desuden er Ilonka Domela, Carl Bro, rådgiver for kommunen, interviewet.

Der samles overvejende ind i sække

### Kommunens overvejelser i forbindelse med udbudet og 'udbudsteknik'

*Arbejdsmiljøkrav var ikke direkte i fokus for os, da vi lavede udbudet, men indirekte, idet vi lagde stor vægt på kvalitet. Der er ikke tradition for at vægte arbejdsmiljøet særligt i kommunen, som normalt har mere fokus på hvad borgerne har ret til, end hvad de ansatte har ret til. Men denne gang var udgangspunktet, at der skulle en væsentlig kvalitetsforbedring til ift. den tidligere renovatør, som vi har haft så mange problemer med, op til 500 klager om dagen! Vi tror på, at det med arbejdsmiljøet er en del af kvaliteten.*

Tildelingskriteriet er 'økonomisk mest fordelagtige', hvor prisen vægtes 70%, driftssikkerhed og organisation 15%, kvalitet og samarbejde 15%

*Når vi ikke valgte 'laveste pris', var det for det første fordi den måde vi gjorde det på, er godt ift det politiske system. For det andet virkede det jo godt. Renoflex sagde til os, at de sagtens kunne se, hvad vi var ude efter. For det tredje kan man nemt få et problem med 'laveste pris', hvis man ikke holder tungen meget lige i munden i kravspecifikationen.*

*Det var væsentligt for os, at få hhv. driftssikkerhed/organisation og kvalitet/samarbejde (herunder arbejdsmiljø) med som tildelingskriterier. Vi tror på værdien af kvalitetssikringssystemer hos entreprenøren med interne og eksterne audits, som vores 'controller', Thomas, i øvrigt deltager i. Vi er ikke bange for det med at 'papir er taknemmeligt'. Vi har erfaring for at det virker. Vi kæmpede med det tidligere firma for at få det gennemført, men de kunne ikke finde ud af det med system og egenkontrol.*

*Filosofien drejer sig egentlig om 'partnering', en samarbejdsmodel, hvor de bløde værdier tæller. Firmaet vi hyrer til drift af et eller andet skal ikke blot varetage vore (borgernes) interesser, men tænke som os. Den ide har vi implementeret, dog ikke fuldt ud, for så skulle vi også tage prisen med - så også transaktionsomkostningerne blev dækket. Vi tog ikke skridtet, men er da gået langt fx. i det med de bløde værdier, at folkene skal være ambassadører for kommunen, de sociale krav osv.*

*Teknisk udvalg har behandlet tildelingskriterierne, og tidligere har udvalget jo defineret serviceniveau. Politikerne har også godkendt bodssystemet, men aldrig specifikt behandlet arbejdsmiljø. I udbudsfasen har de kunnet kigge på udbudsmaterialet.*

*Vi arbejdede meget med procentvægtningen, overvejede 60 % på pris i stedet for 70, men turde ikke gå længere aht politikerne. Rådgiveren lavede et papir som grundlag for*

*vurderingen og vores indstilling. Det sendte vi ud til de bydende - og vi har ikke hørt fra dem siden.*

Arbejdsmiljø fylder ikke meget i vurderingen af de indkomne tilbud. Det står sammen med 'personalepolitik' som et af 6 vurderingskriterier for 'kvalitet og samarbejde'. Renoflex udmærker sig ikke specielt her. Alle firmaer har beskrevet, hvordan de løbende arbejder på at forbedre arbejdsmiljøet. Samlet for 'kvalitet og samarbejde' får Renoflex et par point mere for at have ISO-9001 certifikat og for at have oplyst antallet af biler, biltype samt bemanning ved indsamling og transport af de forskellige affaldsfraktioner. For 'driftssikkerhed og organisation' får Renoflex også et par points mere bl.a. for at have oplyst, at der står ekstra mandskab og biler umiddelbart til rådighed.

### **Udbudsperiodens længde, personaleovertagelse og driftsform**

Kontrakten løber 4 år og 8 måneder med mulighed for forlængelse med et år.

*Det valgte vi efter rådgiverens forslag, og så er det jo en venstrekommune. Thomas ville godt have den længere.*

*Vi har ikke stillet krav om personaleovertagelse, dvs. præciseret at Virksomhedsoverdragelsesloven (VOL) skulle gælde. Ikke fordi, vi ikke synes det er godt at personalet bliver, men fordi det forekom meget besværligt. Vi checkede med kommunens jurist m.fl.*

- 1. Man skal angive løn- og anciennitetsdata og alle mulige personalegoder, hvor ofte de fik vasket tøjet osv., så de bydende kan regne omkostningerne nøjagtigt ud. Der bliver vi så afhængige af indberetning fra det tidligere firma, og det stolede vi ikke på. De kan også lave fejl. Er vi ikke korrekte kan det nye firma komme efter os. Derfor har vi indbygget krav om udlevering af personaleoplysninger i den nye kontrakt, så vi er klar næste gang.*
- 2. VOL har noget med at der kan overdrages såvel personel som materiel. Vi havde hørt om et firma, der overtog alle busserne, men kun 3 medarbejdere. Da materiellet vægter lige så meget som medarbejderne, betød det imidlertid, at de havde overtaget over 50 % og så er reglen, at de skal overtage det hele! Vi var bange for, at hvis vi skrev, at de skulle overtage alle ansatte, så skulle de også overtage alle bilerne, og så ville vi nok skræmme dem væk.*
- 3. Endelig havde vi ikke lyst til at udstille og medvirke til overførelsen af de dårlige vilkår folkene havde i det tidligere firma*

*Renoflex overtog faktisk 80-85 % af mandskabet fra det tidligere firma. Hvis folkene tages med det gode, så kan og vil de jo godt! Renoflex indkaldte til møde for alle. Vi havde sagt, at firmaet godt måtte tage referencer på folkene hos os, men gjorde ikke noget direkte for at hindre nogle i at blive ansat. Den besked fik medarbejderne og så kunne de i øvrigt søge om ansættelse på vej ud fra mødet, og det valgte de fleste at gøre.*

Kontrakten præciserer, at der ikke må køres to-holdsskift

*Under det tidligere firma var der to-holdsskift, hvilket gav en masse bøvl. 2-holdet gik altid og samlede til bunke. Der var også problemer med bilerne, de brød sammen osv. Vi vidste også, at R98 overvejede at opgive to-holdsdriften fordi det gik ud over den nødvendige vedligeholdelse af bilerne.*

## Der er ingen særlig arbejdsmiljøvurdering af renovatør i udbudsmaterialet

### Oplysning om vanskelige afhentnings- og indsamlingsforhold i udbudsmaterialet

Oversigt over svært tilgængelige adgangsveje eller følsomme vejstrækninger er vedlagt i bilag til udbudsmaterialet.

### Procedure for løsning af 'problemadresser'

Det anføres i materialet, at 'entreprenøren skal acceptere, at op til 2 % af afhentningsstederne ikke lever op til AT-anvisningen.' Desuden at 'Entreprenøren er pligtig til selv at skaffe sig den fornødne viden om placeringen af opsamlingsmateriellet samt øvrige fysiske forhold hos grundejerne.'

*Formuleringerne om adgangsveje (ovenfor) er måske ikke de smarteste. Det vi har villet sikre os er, at renovatøren henter og at vi løser problemerne med adgangsvejen. Og det gør vi jo! Vi (Thomas) har jo løst en masse problemer og han skrider ind umiddelbart. Borgeren presses til at ændre forholdene eller betale for en beholder på hjul, så han selv kan køre skraldet ud. I to tilfælde har han selv været ude at hente, og da indkradsede vi et sæergebyr på 350 kr. Thomas funktion er meget vigtig og vi kører parløb.*

Udbudsmaterialet beskriver 'controller'ens funktion.

*Vi kunne måske godt have skrevet noget med at vi havde en sådan procedure i stedet for de 2 %. Vi er ikke bange for evt. advokater blandt grundejerne. Og så har vi jo reglerne om placering max. 5 m fra skel, hvis forholdene ikke er i orden. Den regel er tilbage fra 96. Vi har altså løst de problemer vi kender til, har sådan set også et register tilbage fra 1996, men nu er tingene jo løst, derfor oplyser vi ikke specielt om problemadresser.*

*I øvrigt passer det slet ikke, at 2 % af adresserne ikke er i orden, vi giver jo faktisk ingen dispensationer, men løser problemerne som de kommer. Der tilbagestår lidt problemer med tilkørsel i landområder, men nu er der krav om vendeplads i regulativet, så det kommer også på plads. Faktisk er der nu ingen steder med egentligt vanskelige adgangsforhold.*

*Vi skriver i udbudet, at vi selv afgør om adgangsvejen er i orden. Det er det fordi vi har nogle metoder, herunder Thomas funktion, der gør at vi tør. Men systemet med meddelelssedler er meget vigtigt, vi har arbejdet meget med det koncept. Firmaet laver den, vi godkender ordlyden.*

### Arbejdsmiljø som del af kvalitetssikringssystem

*I udbuddet er der en passus om egenkontrol i forbindelse med kvalitetskontrollen, hvor der er fokus på brug af kærren og bunkesamling.*

### Specifikke arbejdsmiljøkrav og krav vedrørende mandskab, uddannelse og arbejdsmiljøpolitikker

*Særligt mht. am har vi skrevet at drifts- eller arbejdsinstruks skal godkendes af os og forefindes i bilen. Vi har også krævet uddannelse og henvist til AMU-kurset. Renoflex overbeviste os dog om, at deres egen uddannelse faktisk var bedre end AMU's. De*



*ansatte skal skrive under på, at de har lært det de skulle. Vi har en social klausul om arbejdsmiljøpolitik, men har jo også gjort det direkte klart, at AT's regler skal følges, og at vi følger op med forskellige værktøjer, bod, 'controller' osv.*

Udbudsmaterialet indeholder en klar beskrivelse af, hvornår renovatøren/skraldemanden kan undlade at afhente affaldet, fx ved fejlsortering, overfyldte og revnede sække og hvor 'andre forhold strider alvorligt mod regulativet'.

### **Incitament og sanktioner**

*Vi arbejdede meget med bodssystemet også i forhold til arbejdsmiljøet. Der er kun bod, ikke bonus (som Thomas siger, firmaet belønnes jo i forvejen ved de priser vi betaler for). Vi skriver også ind, at vi tilbyder samarbejde undervejs, vi vil godt yde noget, hjælpe til så det glider. Vi lavede selv det omkring bod – fx hvis der ikke bruges kærre - Vi har skrevet specifikt ned, hvad vi ikke vil se.*

*Hvis boden overstiger et vist beløb om måneden er det "accept-overskridelse" (misligholdelse) og selv om vi ikke regner med at sige kontrakten op, giver det ret til forhandling, og vi kan lægge et pres på firmaet. Vi bruger fotos af overtrædelser som grundlag for at idømme bod.*

*Vi har også bygget noget ind i udbuddet, som vi brugte med succes over for den tidligere renovatør, driftsmøder, så ofte vi vil. Vi forlangte at dets direktør stod her til sidst en gang om ugen, fordi der uafsluttelig var overtrædelser og klager, og så forlangte vi handlingsplaner osv., pressede dem. Det blev han til sidst træt af og forbedrede forholdene. Det virker næsten bedre end bod. Firmaet brugte godt nok kærre, men af en type, der kan læsses 20 sække på!*

### **Opfølgning, kommunal medvirken og samarbejde**

Som det fremgår af ovenstående er Greve kommunes udbudsmateriale meget gennemtænkt og omhyggeligt formuleret, også ift. arbejdsmiljøet, ikke så meget i kraft af et direkte fokus som i kraft af de rammer udbudet lægger op til at opgaven skal udføres indenfor.

*I forhold til den gamle konflikt om hvem der har ansvaret for arbejdsmiljøet i forbindelse med adgangsvejene står vi uforstående over for KL's holdning. Selvfølgelig må vi påtage os aben, hvem skulle ellers gøre det, når vi vil hente inde hos grundejerne. Det er jo klart os der har myndighedsbeføjelsen.*

*Kommunen startede allerede med at få styr på adgangsvejene i 1996, der ligger foldere fra den gang. Den lokale vognmand kommunen havde oprindelig begyndte at gøre opmærksom på det. I løbet af sidste udbud var kommunen ude ved alle adresser. Borgerne trues med at betale ekstra, hvis adgangsforhold mv. ikke er i orden. Tina og Thomas har været her et par år og har gjort meget for at samle op på alle disse problemer. Borgerklagerne, som også går på arbejdsmiljøet er kraftigt reduceret nu. Kommunen vil godt bruge ressourcer på området for at holde problemerne og klagerne fra livet.*

*Vi har en filosofi om en 'bestiller-udfører' model, sikkert fordi vi er vant til at udlicitere driftsopgaver, vi er jo en forsyningsafdeling. Thomas er en vigtig del af denne model, vores*

ressourceindsats for at det virker. 'Controller'en virker som aktivt mellemed mellem renovationsarbejdere og borgere, får begge parter "på plads". Meget ved at snakke og få folk til at forstå, men også ved brug af sanktionsmuligheder. Over for borgerne, hvis snakken ikke hjælper, en skriftlig påmindelse, hvori der trues med påbud/ekstragebyr. Det er aldrig brugt i praksis, men hvor det før var tomme trusler, er det nu med i det nye regulativ. Over for ansatte, hvis de ikke kan forstå, at det er bedst at samarbejde, fordi Thomas faktisk hjælper dem. Han tager et billede af overtrædelsen og sender til renovatøren. Det vil så nu udløse bod, fx hvis de ikke bruger kærren eller samler til bunke. Mindre ting ser han dog igennem fingre med. Men fx skal sækken anbringes korrekt i stativet. Der er stadig enkelte, der løber, det blander vi os ikke i. Vi har heller ingen indflydelse på om der er overudbæring, Thomas mener det er almindeligt med 300 pr. dag for hele mandskabet. Arbejdstiden er 20-25 timer.

Vores krav til arbejdsmiljøet i udbudet skal ses i sammenhæng med regulativet, hvori vi har indført AT's krav og lagt lidt til, fx afstandskravet. Thomas har i øvrigt spillet ind her.

Vi tror på egenkontrol, men lægger også vægt på kommunens kontrol. Driftsmøderne er vigtige. Thomas bruger meget fotos til dokumentation over for begge parter. Checker selv at skraldemændenes adfærd er korrekt. I et par boligselskaber er der containere, men de tager ikke to ad gangen og kan holde lige ved siden af. Der foregår heller ikke bunkesamling i kommunen.

Udbudsmaterialet indeholder en paragraf, der klart beskriver, at kommunen forventer at opgaveudførelsen udføres i et samarbejde, der "skal bygge på et godt, konstruktivt og tillidsfuldt forhold." 'Controller'ens funktion er nævnt i denne sammenhæng. På spørgsmålet om denne satsning på kvalitet og ekstra ressourceindsats er dyr for kommunen svares:

Det er umuligt at sige om det bliver dyrere denne gang, for vi har ændret så meget. Vi er meget tilfredse med, som det kører i dag. Få klager. Dels ordner renovatøren umiddelbart selv de nemme sager, kunderne ringer direkte til firmaet, dels ringer kunderne til rådhusets servicecenter, som besvarer de nemme forespørgsler ud fra regler og informationsmateriale. De sender videre til os, hvis det kræver yderligere behandling - et meget rationelt system. Thomas været ansat i 3 år og på kort tid kunne man spare to medarbejdere i Servicecentret. Så vi synes vi har nået meget ved at stille disse krav 'på papiret'. Men vi følger jo altså også selv op.

Thomas løn (og bil) bliver tjent ind mange gange på et år, fordi han får minimeret problemerne og klagerne. Kommunen sparer også penge ved, at der er mange færre fejl, fx plasticindhold i haveaffald til kompostanlæg.

### **Omsorg for skraldemændene og deltagelse**

Vi har i udbudsmaterialet beskrevet et årligt medarbejderarrangement, som renovatøren skal afholde og har forpligtet os selv til også at holde et om året. Vi satser på 'teambuilding'.

Thomas: at medarbejderne bliver taget om, og at vi kan beholde de gode medarbejdere er enormt vigtigt. Vi lægger vægt på arbejdsmiljøet, fordi det skal og så fordi vi lægger vægt

*på at have god service, hvortil kræves gode folk, og så må vi komme dem i møde. De og deres problemer skal tages seriøst, så vil de meget gerne spille med, og de skal have indflydelse, mærke, at de bliver hørt. Vi snakker simpelthen med dem. Kvalitet i ydelsen og godt arbejdsmiljø/oplevelsen af en god arbejdsplads hænger sammen.*

*Medarbejderindflydelse eller deltagelse er afgørende. Formanden, som er en af deres egne, deltager altid i driftsmøder og på genbrugspladsen (som firmaet også driver) deltager flere af folkene i møderne. Alle får referater, der laves opslag osv. - vi sørger for at rose ved opslag mv. Thomas samarbejder med TR eller SR, hvis denne arbejder i samme område. Gennem samarbejdet og folkenes deltagelse sikrer vi også at belastningerne er fordelt blandt folkene, Thomas og formanden, Erik, har sammen lavet ruterne. Ingen kører altid det samme, områder, hustyper er fordelt. I fordelingen tog Thomas bevidst hensyn til arbejdsmiljøet - for at holde på de gode folk. Nye fordelinger af distrikter skal godkendes af os.*

*Med de folk vi har nu tror vi ikke på en egentlig 'miljøvogter-funktion' for skraldemanden. Ikke alle er så engagerede som Palle Nissen i R98 og så er akkorden jo nok så tiltrækkende. Men på Genbrugspladsen går det klart i den retning. Derfor stillede vi også uddannelseskrav, som minimum på niveau med AMU I og II.*

**Udfører:** Renoflex, informant: Dir. Torben Lindholm

*Greve kommune er en interessant case ift arbejdsmiljøet. De var i udbudet meget præcise om arbejdsmiljøet med bod, kontrol osv. Der er en klar forskel mellem dem og mange andre kommuner, der ikke lægger samme vægt på arbejdsmiljøet. De er også anderledes ved den måde de griber det hele an på. Det særlige ved Greve er det med controller'en. Alle andre steder vi kører, er det os, der inviterer kommunen med ud at køre – bare en times tid, så de selv kan få syn for sagen for de generende adresser/vanskelige adgangsforhold.*

*Det handler om at kommunerne ligesom Greve må håndtere den indkøbsfunktion det faktisk er at lave et udbud bedre, mere seriøst – mange er allerede blevet skrappere. Kvalitetsstyringssystemer, certifikater mv. gør det ikke. For det første er det jo mest papir, for det andet er der mange kommuner, det ikke betyder spor for. Vi har endda EMAS, men det hjælper os ikke meget.*

*I den ende af markedet vi ligger, er vi afhængige af at få højnet kvalitetsniveauet og kravene – men det skal kontrolleres, sådan som det bliver i Greve. Det der virker er: 1. Controller, 2. Bod/bonus vel også. Men vi er kede af, at man stryger bonus'en som i Greve, for det var ellers noget vi ville dele med folkene, der må gerne være en gulerod. Snakken om 'egenkontrol' er jo også mest papir eller løs snak. Det samme med arbejdsinstrukser, beredskabsplaner mv. Vi har dog lavet et papir om "Hvad-nu-hvis-situationer", som vi er lidt stolte af, og som vi da også godt kan leve op til. Men det er helt afgørende, at kommunerne følger op!*

*Desuden er holdningen i kommunerne til, hvordan man håndterer borgerne, meget vigtig for arbejdsmiljøet – at de ikke kun har rettigheder, men også pligter. Mange gider stadig ikke stille krav til borgerne og så er det svært. Kommunen skriver at vi skal lægge sedler, det har vi så gjort i 10 år uden det hjælp. Arbejdstilsynet håndterer disse situationer meget forskelligt. Vi føler os ofte lidt klemmt, hvis kommunen ikke vil medvirke- men det gør de i Greve.*

**Skraldemand:** Erik Larsen, timelønnet 'formand', dvs. bindeled mellem firmaet og folkene som arbejder i selvstyrende gruppe.

*Erik kalder sig selv 'spillende træner'. Det er mig, der kontaktes, når der er arbejdsmiljøproblemer mv. på ruten. Har kørt i Greve i alle årene under forskellige renovatører. Alt kører rigtig godt i Greve og hos det nuværende firma. Der er procedure for sne/glat føre. Det skal bare være i orden. Borgerne får sedler, hvis forholdene ikke er i orden, og det kører strikt, og så griber kommunen/Thomas ind og det bliver bragt i orden. Hvis borgerne klager over et eller andet, kører jeg ud og så afgør jeg.*

*Folkene bruger (næsten) altid kærren, nogle gange tages de nemme på skulderen. Samle til bunke? Nej og ja. Under det tidligere firma med toholdsskift lavede de bunker for at nå det til kl. 11. Det gør vi ikke i dag, men vi kan lave 'depoter', en opsamling, der max. ligger i 5 min, og så når der altså ikke at komme en krage eller en ræv til det. Ingen har været efter os for det, og det er ikke forbundet med overbelastning. Det var toholdsskiftet, der lagde pres på. Kollegerne står jo og tripper, selv om de startede kl. 5. Det bliver aldrig godt, der opstår en arbejdsdeling, så man altid belastes på samme måde.*

*Vi har en gennemsnitlig arbejdstid på hen ved 5 timer, men uden at have travlt, ingen løber. Jeg og Thomas var med til at lægge ruterne og sørgede for ligelig fordeling mellem folkene, så de har nogenlunde samme antal poser, samme belastning. Overudbæring udgør max. 5-10 om dagen pr. vogn med 3 mand. Samtidig lykkes det i stigende grad for kommunen og firmaet at få overudbæringerne ned, igennem at få folk til at sortere bedre, køre til genbrugspladsen mv. Det koster 20 kr. for ekstra sække, så sorterer folk bedre. Kommunen har stået fast.*

*Ved sygdom er der normalt afløser på, men folkene vil jo gerne selv tage turen uden den 3. mand, så kigger jeg dem i øjnene og spørger om de kan klare det. Skide godt socialt samvær i firmaet, Torben løser problemer. Gode sociale arrangementer både hos os selv og hos kommunen. Jeg deltager i driftsmøder, da der ikke har været nogen problemer, har der ikke været behov for at TM eller SR deltog.*

*Kvalitetssikringssystemet bruges aktivt, det er mig der udfører egenkontrollen. Vi har en intern uddannelse i starten og nu instruerer jeg nye folk. Vi har også en mappe i bilen. Driftsmøder skåret ned til nu kun en gang i kvartalet, fordi alt går glat.*

## Hasbjerg kommunerne, Haarby, Assens og Glamsbjerg

### Informanter i kommunen:

Jan Nielsen, planlægger i Glamsbjerg kommune

Desuden er Anne-Marie Sørensen, dir. I FAKS-FYN, som skrev udbudet, interviewet.

Der indsamles overvejende spande i et system med 'rød' og 'grøn' afhentning.

### Kommunernes overvejelser i forbindelse med udbudet og 'udbudsteknik'

Kommunerne har valgt at tildele efter 'økonomisk mest fordelagtige' tilbud ud fra følgende kriterier: miljørigtighed, kvalitetssikring, service over for borgerne og kommunen, drifts- og leveringssikkerhed, som er yderligere specificeret, herunder personaleuddannelse og kvalitetsstyringssystem. Det fremgår ikke af det læste udbudsmateriale, men ifølge Jan Nielsen vægtede prisen 70 % og arbejdsmiljøet talte med under kvalitetssikring.

*Da der kun var 36.000 kr. i forskel mellem de to laveste bud, betød de bløde krav jo noget og spillede en væsentlig rolle i forhandlingerne.*

Kontraktperioden er 5 år. Der er ingen krav vedrørende personaleovertagelse eller driftsform.

Der er ingen særlig arbejdsmiljøvurdering af renovatør i udbudsmaterialet

### Oplysning om vanskelige afhentnings- og indsamlingsforhold i udbudsmaterialet

Kommunerne oplyser om deres renovationssystem, der er baseret på spande placeret i skel og som afleveres i skel. Er borgerne tilmeldt en særordning skal beholderen afhentes på standpladsen og i de fleste tilfælde bringes tilbage hertil. Det drejer sig i alt om godt 300 beholdere. Der oplyses endvidere om nogle få dispensationer fra de i øvrigt gældende maksimumsafstande og krav til underlagets beskaffenhed.

*Regulativet er således indrettet, at vi kræver udsætning i skel, men borgerne kan mod ekstra betaling tilmelde sig en ordning med afhentning inde på grunden, hvor AT-reglerne så skal overholdes, max. 25 m. Kun få procent af borgerne har gjort dette.*

### Procedure for løsning af 'problemadresser'

I kraft af indsamlingssystemet og håndhævelsen af regulativet forekommer 'problemadresser' som sådan ikke. Ved løbende forekommende fejl afleveres seddel og ved gentagne fejl kan skraldemanden undlade at hente.

*Firmaet har 1-2 gange accepteret en overtrædelse - på kort sigt, for vi går altid ud og får det rettet op, også perlegrus fx. Det er firmaet der er vagthunden og vi stoler på dem, har ikke grund til andet. Når de melder ind, ordner vi det, de må bare acceptere, at der kan gå et par uger.*

### Specifikke arbejdsmiljøkrav mv.

*Vi skrev selvfølgelig ind, at AT-reglerne skulle overholdes. Det samme står i regulativet, der har AT-anvisningen med som bilag. Det står klokkeklart og vi er indstillet på at bruge dem og gør det. Vi har intet bonussystem, men bod, som dog ikke bruges.*

Under mandskab præciseres det, at "renovatøren står inde for, at der er ansat det nødvendige personale, som er uddannet til udførelse af opgaverne. Tilbudet skal vedlægges en beskrivelse af mandskabets uddannelse indenfor: Affaldshåndtering, arbejdsmiljø, EDB-kendskab, kundehåndtering o. lign. emner, som har betydning for arbejdets udførelse. Udbudsgiver kan kræve dokumentation for den beskrevne uddannelse."

### **Opfølgning, kontrol, kommunal medvirken og samarbejde**

*Kommunen forstår ikke KL's holdning. Reglerne skal naturligvis håndhæves over for borgerne. Kommunen har drøftet spørgsmålet med en jurist i Århus kommune, som ikke mener, der mangler hjemmel. Man er ikke meget for økonomiske sanktioner, og borgerne gør da også som vi siger.*

*Vi er ikke ude og kontrollere de ansatte. Firmaets kvalitetssikring må klare det. De lægger meddelelsessedler, og så reagerer vi, eller når driftslederen, Henning, melder ind. Der er ikke fra vores side kritik af skraldefolkene, heller ikke klager fra borgere. Er der en situation med tvivl, fx. om spanden nu var sat ud eller ej, og hver part hævder sit, så går vi ind og tager ansvaret og betaler for den mand (Henning) der skal ekstra ud og samle den ind. Vi stoler på virksomheden og dens folk. Der hersker tillid.*

*Kommunen bruger ikke mange ressourcer på området., men der er heller ikke mange problemer/konflikter. Skeludsætningen har været en afgørende fordel.. Vi har jo ikke problemet med at sække, der kun er kvartfyldte, bliver hentet manuelt af folkene. Vi brugte AT, da reglerne blev lavet. De mente fx at det burde være max. 5 % af adresserne, der skulle hentes inde på grunden. Regulativets bestemmelser om adgangsveje mv. er meget detaljerede og håndhæves.*

*Konkret arbejder folkene vist med en forløber, og de samler da lidt sammen, men det er jo en landkommune, så det er noget andet. Det kan være et rækkehus ell. lign. Henning er i høj grad ansvarlig for, at det går gnidningsløst.*

*Timelønsskravet kom ikke fra kommunens side, men vi gjorde det klart i forhandlingerne, at vi gerne så det. Sagde vi var bange for akkorden. Vi har ikke observeret eller hørt noget om, at de ansatte hænger ude i byen, fordi de er på timeløn, drikker øl eller noget. Men der er altså heller ingen direkte kontrol.*

### **Tillid og deltagelse**

*Vi har et meget fint samarbejde med firmaet og de ansatte. Det handler meget om en direkte kontakt, især med Henning, driftslederen, som selv er skraldemand og vist er med i deres landsklub. Ham har vi fuld tillid til både som repræsentant for folkene og som firmaets repræsentant. Vi holdt sommerfest med nogle af de ansatte.*

Af udbuddet fremgår, at "mandskabet behandler henvendelser og forespørgsler fra borgerne og kan oplyse om pågældende kommunes regulativ, herunder sorteringskrav."

**Udfører:** Meldgaard.

Informant: Tina Brygger Bonnichsen, leder.

*Firmaet foretrækker udbud efter 'økonomisk mest fordelagtige', for vi har opbygget kvalitetssikring og satser på at være gode i kvalitet, herunder arbejdsmiljø og at kunne sælge os på det. Savner i Hasbjerg kommunernes udbud fx noget om nyt og godt materiel, biler med lav indstigning, nye motorer osv. Kræves det ikke, kan man jo bare komme med gamle biler. Vi har altid nyt materiel og vil gerne ind på det, satser på at ligge i den bedre ende i branchen. Hvis de bliver stillet under kravspecifikation kan det være godt nok, men det er ikke det vi mest ser!*

*For arbejdsmiljøet er det helt afgørende, at kommunen medvirker og håndhæver kravene, foruden teknikken. Spande er godt og udsætning i skel fint. Vi så gerne indført et 'låg i låg' system, der gør at folkene ikke skal vende spanden.*

*Vores folk er ikke specielt uddannede. Vi havde møder med Esbjerg AMU, men de kom ikke tilbage med noget videre. Der skal jo være nogle, der udbyder noget godt. Da vi så deres materiale sagde vi, at det kunne vi gøre bedre selv, og vi uddanner/instruerer jo nye folk, og når vi starter nyt op. Vi uddanner også løbende på vore mandskabsmøder.*

*Tina Bonnichsen kan ikke svare på, hvordan det med timeløn kom i stand. Hun ansatte ikke selv folkene, men det var vist folkenes eget ønske. Hun kan se, at de ift. tømninger ikke er dyrere at have gående end folk på akkord. Der er altså ikke tale om, at de misbruger tiden/lønformen, fx trækker tiden ud. Men det er svært at sammenligne i øvrigt for Hasbjerg udbudet er specielt derved, at vi ikke får ift. tilmeldt antal, men blot ud fra faktisk tømte. Hun kan heller ikke svare på, om det betyder noget for at vinde kontrakter, for de har ikke prøvet at genvinde.*

*Principielt går firmaet ind for akkord. Fordelen er, at det gør det nemmere for firmaet at vide, hvor meget lønnen er hver uge, Det handler ikke så meget om, at arbejdet bliver gjort hurtigere. Firmaet kører med timeløn i de tre kommuner på Fyn, men kan faktisk ikke sige, om det er bedre for am, da der vist ikke er færre skader. Interessant nok er det altså heller ikke dyrere. Men vi føler os lidt sikrere med akkorden. Men med akkorden er det vigtigt at finde et fornuftigt leje.*

*For os er medarbejderdeltagelse helt fint, men nogle kommuner ønsker det ikke. Man kunne godt give skraldemanden mere kompetence, fx vejledning og kontrollere sortering kontrollere, men det skal der nok være et incitament til, penge.*

**Skraldemand:** Henning Borgersen, driftsleder ved Meldgaard, men selv timelønnet skraldemand til dels beskæftiget med at hente 'glemmere', bedømme tvivlstilfælde mv.

Henning kalder sig selv 'moderne tillidsmand'.

*Hasbjerg Kommunerne er gode til at rette fejl. Hvis folkene melder ind, tager jeg ud og besigtiger, og så tager jeg fat i kommunerne. Hvis støv, aske mv. lægger de en seddel, ellers ikke, men siger det til mig, og så bliver det rettet op. Kommunerne er ikke bange for borgerne. Nogle steder er 'henterne' lidt længere end 25 m., men så får vi lidt ekstra. Hvis borgerne ikke retter ind, så bliver der ikke tømt! Også når træer og hegn ved tilkørselsveje*

*trænger til at klippes, virker det. Det har bl.a. betydning for at vi kan bruge spejlet, Jeg tager rundt og kigger og giver kommunen besked. Kommunen siger: 'så lad være med at køre derned næste gang'. De tager ansvar.*

*Vi har ingen skader, kun almindelig sygdom. Skel-reglen er afgørende for de gode forhold og så timelønnen. Der er ingen problemer med at lægge sedler fx, vi har jo tiden til det! Vi giver os også tid til at snakke, men hinanden og med borgerne. Vi synes vi har det rigtig godt og alle folkene er enige om at det er godt med timelønnen, ingen ønsker sig tilbage til akkorden. Det er resultat af, og det kræver selvjustits. Hvis ikke der er denne bevidsthed blandt folkene kan timeløn også blive til en fyraftensakkord.*

*Vores arbejdstid er vel 80 timer på 14 dage. Hvad der er udover 2 x 37,50 time får vi almindelig overtidsbetaling for. Lønnen er 122 kr. + anciennitet, som er 5,40. Det kræver også, at vi har samvittigheden til det. Der er ikke noget med at hænge ude i byen, der bliver arbejdet jævnt. Alderen går fra 21 til 61år.. Meldgård kører også i Vissenbjerg og Årup, men der er sække og akkord og mange problemer.*

*Initiativet til timelønnen kom fra mig, men firmaet var med på den. Der er ingen tvivl om, at hele udbudsræset presser firmaerne ned i pris og folkene op i tempo, pga. akkorden. Det er først og fremmest på at få arbejdet gjort hurtigere og dermed med risiko for arbejdsmiljøet, at firmaerne kan få prisen ned. Vores firma har lige budt på Fåborg, men den løb en anden pga. lavere pris. Der burde arbejdsmiljøhensynet have været mere inde i udbudet.*



## Høje Tåstrup kommune

### Informanter i kommunen:

Ras P. Rasmussen, planlægger. Skrev udbuddet for kommunen som konsulent i Vestforbrænding, men var også 'tovholder' på kontrakten, er nu ansat i kommunen

Der indsamles overvejende i sække

### Kommunens overvejelser i forbindelse med udbudet og 'udbudsteknik'

*Arbejdet med udbuddet foregik som den normale kommunale sagsbehandling op til politiske udvalgs møder, men meget selvstændigt. Udvalget tog kun stilling til det endelige forslag (i punktform), men tilføjede selv punktet om social klausul.*

Tildeling af kontrakten sker efter 'økonomisk mest fordelagtige' tilbud, hvor prisen vægter 50 %, kvaliteten 40 % (fordelt på minimering af klager, minimering og håndtering af driftsforstyrrelse og kvalitetssikring) og miljø- og arbejdsmiljøforhold 10 %.

*Vi gik lidt på listefødder i forhold til arbejdsmiljø og miljø aht. Konkurrencestyrelsens regler, turde ikke vægte det mere end 10 %. Man må fx ikke stille krav om, at renovatøren er miljøcertificeret – for han kan jo på andre måder være lige så god!, jf. KS's hjemmeside. Kun hvis kravet har specifik betydning for opgavens udførelse, må det stilles – Helsinki-sagen. Vi ville gerne have stillet krav omkring læssehøjde, håndvask, støj etc., men turde altså ikke! Kravene skal være relateret til opgaven. Min kollega, der kom fra Carl Bro, var meget præget af deres juristeri. Det gjaldt om at sikre sig på alle mulige måder. Det gik ud over miljøengagementet. Man kunne jo risikere en stævning fra en renovatør.*

*På den anden side er firmaerne glade for at få præcise krav, så konkurrencebetingelserne er ens for alle. Det er vigtigt at få renovatørerne til at give helt præcise bud på, hvordan de vil løse krav, hvad vi har forsøgt. Men så må man også kunne stille præcise krav – fx var vi i tvivl om lav indstigningshøjde. Måtte vi skrive det ind? Desuden kan det være ret tekniske problemstillinger, som kræver faglig viden. Konkret valgte vi ikke at skrive lav indstigningshøjde ind som krav, men tog tilbudsgivernes eventuelle bud på det med i den endelige opgørelse ved vægtning af arbejdsmiljø – og pakkede nogle miljøkrav med ind i mit 'suk'.*

Kommunens udbud indeholder en meget direkte "opfordring til de bydende" om at være med til at komme ud over de stive rammer, som EU-reglerne og konkurrencen påtvinger alle parter, med upræcise erklæringer om hvor gode de er, som kommunen ikke kan vurdere ordentligt og give points efter (se klummen s. 28). Tilbudsgiverne opfordres til at give præcise redegørelser for "kvaliteterne i virksomheden, dens organisation, det anvendte materiel, medarbejdernes uddannelse, den praktiske udførelse af det daglige arbejde", og der gives videre eksempler på, hvad en sådan præcis beskrivelse kan indeholde, især fsva. miljø og arbejdsmiljø

*Det er jo heller ikke en ubetinget støtte til skraldefolkene vi er ude på. Hvis et tilbud var baseret på god kvalitet i øvrigt og havde andre am-krav på plads og det så kunne blive lidt*

*billigere ved at renovatøren havde nogle lidt ældre biler i overskud, var det jo svært at sige nej.*

*Kommunen oplever en klar modsætning mellem vanskelighederne ved at udtrykke præcise krav ift. Konkurrencestyrelsens overvågen og ønskværdigheden af dem – bl.a. for at kunne argumentere ordentligt for, hvorfor den ene vælges frem for den anden. Kommunen ser principielt to muligheder for at få arbejdsmiljøet med. Ved præcise krav eller ved at tage det med i vægtningen. Udbuddet benytter begge former. Samtidig må man ikke regne opfyldelse af præcise krav med i vægtningen. Derfor har vi selvstændigt beskrevet, hvordan de 10 % kan udfyldes. Vi ville gerne have lavet en mere præcis liste over punkter, man kunne få point for, men var altså usikker på, om det var tilladt for KS.*

Udbuddet anfører, at "Renovatøren vil blive vurderet på de tiltag, denne har foretaget eller agter at foretage med henblik på at minimere risikoen for arbejdsulykker." Der afkræves desuden en specificeret "beskrivelse af, hvordan renovatøren vil sikre kvaliteten i det daglige arbejde", herunder, "hvordan arbejdet bliver udført i henhold til beskrivelserne i udbudsmaterialet", hvordan "renovatøren vil minimere og håndtere driftsforstyrrelser og medarbejder/materielmangel" og hvordan han vil "nedbringe uønskede miljø- og arbejdsmiljøpåvirkninger", herunder "minimere risikoen for arbejdsulykker, tunge løft ved arbejdsgangene mv."

*Beregningssystemet vi anvender ved vægtningen er med for at gøre det gennemskueligt for tilbudsgiverne, hvordan man bedømmer de andre forhold end prisen. For miljø og arbejdsmiljø er der 10 points til rådighed for hver renovatør i princippet. Den mest miljøvenlige får konsekvent 10 point, og så ranker de resterende nedefter. Desuden opskalerer vi, for at den endelige vurdering holder sig til at prisen er 50 %.*

### **Kontraktperiode, personaleovertagelse og driftsform**

Kontrakten løber 5 år.

VOL gælder

Udbuddet anfører, at kommunen skal godkende renovatørens køreplan

*Ras P. Rasmussen nævner, at kommunen ikke ønsker hverken toholdsskift eller 4-dages uge. Indsamlingen må ikke starte før 6.30. Principielt er vi dog åbne for andre måder at organisere arbejdet på, hvis det kan få prisen ned, uden at det er på bekostning af arbejdsmiljøet.*

Der benyttes ikke specifikke mål for arbejdsmiljøvurdering af renovatør, men renovatørens egen redegørelse for arbejdsmiljøtiltag indgår i vurdering af tildelingskriterier.

### **Oplysning om vanskelige afhentnings- og indsamlingsforhold i udbudsmaterialet**

*Vi har en liste over problemadresser. Den blev ikke sendt ud med udbudet. Den revideres, er dynamisk, men selvfølgelig kan renovatøren rekvirere den.*

Udbudsmaterialet indeholder en detaljeret beskrivelse af et antal beholdere, der skal "ophejses" fra kælderniveau eller hentes med kranbil og udbeder sig specifikt renovatørens pris for disse ydelser.

### **Procedure for løsning af 'problemadresser'**

Udbudsmaterialet anfører, at "Adgangsvej og standplads skal generelt opfylde AT-anvisning 4.1.0.1. der er endnu nogle få adresser tilbage, hvor adgangsvejen ikke opfylder alle kravene, men kommunen arbejder på at få disse sidste adresser 'på plads'. Indtil dette er lykkedes skal renovatøren acceptere, at afhente affald fra disse adresser til gældende enhedspriser." Udbuddet indeholder i øvrigt udførlig beskrivelse af kommunens krav til adgangsveje mv. samt forholdsregler for renovatør og mandskab, når forholdene ikke er i orden, herunder at afhentning kan undlades, når det er aftalt med kommunen.

*Ras P. Rasmussens understreger kommunens principielle holdning til, at det er den, der har ansvaret for at bringe adgangsforholdene i orden, hvilket man har gjort ganske klart i udbudsmaterialet. Kommunen har været lidt tilbageholdende med at stille kravene til grundejerne, men den vil samtlige problemadresser til livs, og der foregår hele tiden en indsats.*

Kommunen havde i en periode skraldemændenes lokale sikkerhedsrepræsentant siddende i sit servicecenter som 'kulturformidler' og som en del af kommunens indsats for at bringe adgangsforholdene i orden.

*Der er i dag en 10-15 steder tilbage, som ikke er i orden, nogle af dem er ret umulige og lader vi lidt ligge, fx. en psykisk syg, hvor vi selv sammen med skraldefolkene tog ud og flyttede stativet ovenfor et par trin, men efter 14 dage flyttede han stativet tilbage igen, og så lod vi det ligge. Der findes krakilere. Hvis skraldefolkene meldte ind, og vi ikke kunne få borgeren til at makke ret, ville jeg bede dem selv få fat i AT, altså hvis de ikke ville afvente den tid det ville tage for mig at få noget skriftligt til borgeren igennem systemet.. På den anden side er to trapper jo ikke i sig selv nedslidende.*

*Vi har ingen regel om, at borgerne selv kan sætte sækken ud, hvis deres adgangsvej ikke er i orden. Vi synes der skal være et stativ. Vi må være forberedt på, at en henvendelse til borgerne kan ende med en politianmeldelse for ikke at overholde regulativet, og selvfølgelig skal det over byrådet. Indtil videre har vi fået borgerne til at makke ret (med de få undtagelser, som vi lader ligge).*

*Hvis en kommune siger, at At-anvisningen ikke kan bruges som dens hjemmel, så gælder det da blot om at få disse regler ind i regulativet! – det er de nu i Tåstrup. Vi er heller ikke meget for dispensationer – målet helliger midlet. Fx må kommunens socialafdeling hjælpe damen i kørestol, der ikke kan løfte stativet op til gadeniveau. Da vi skrev AT-reglerne ind, måtte vi jo nogle steder definere/forklare, hvordan de skulle forstås. Eks. skriver vi ikke noget med Newton ind, men skriver, at der skal være kørefast underlag og definerer det ved at sige, at der ikke må kunne ses hjulspor.*

*Vi ved ikke, om der måske er nogle adresser, hvor skraldefolkene selv har fået den flyttet - eller lavet aftale med borgerne om, at de stiller den ud. I princippet kunne skraldefolkene også godt have aftaler med borgere om, at de alligevel hentede sækken manuelt, og så fik et par bajere, men her er tilliden til vores skraldefolks selvjustits, som vi har mange gode erfaringer med afgørende.*

*Kommunen er på vej med Reno-web - men kan nu ikke rigtig se, hvad det har med arbejdsmiljøet at gøre! Som det er nu, skriver folkene en seddel til borgerne og indberetter*

*pr. mail til firmaet, når der er problemer. Men der er jo en psykologisk barriere ift. at skrive for meget.*

*Nyindflyttere får vores affaldshåndbog, men den har ikke noget om adgangsveje. Så meget synes vi heller ikke vi skal fylde borgerne med, det er et spørgsmål om prioritering.*

Udbuddet indeholder ikke særlige krav vedrørende kvalitetsstyringssystemer udover præcise oplysninger herom under tildelingskriterier. Man kan sige, at udbuddet forholder sig direkte til de konkrete kvalitetsmål og praksisrettede løsningsprocedurer frem for dokumentation og formaliserede procedurer.

### **Specifikke arbejdsmiljørelaterede krav til opgavens udførelse**

Udbuddet specificerer, at renovatøren er forpligtet til at medvirke til regulativhåndhævelsen efter nærmere aftale med kommunen, og at "Arbejdstilsynets regler, anvisninger og retningslinier i alle tilfælde skal overholdes". Vaccination kræves. Der er desuden krav om anvendelse af kærre. Endvidere specificeres krav om anvendelse af hejseredskaber og kranbil.

*Vi mangler ikke instrumenter i kontrakten ift. arbejdsmiljøet. Ikke haft nogen sager. Det må nok tilskrives samarbejdet med folkene. Vi er opmærksomme på, at de ikke starter for tidligt. Har haft nogle klager og er gået til firmaet, der så stopper det hos folkene - et stykke tid.*

*Vi var opmærksomme på bekendtgørelsen om at tage arbejdsmiljøhensyn i udbuddet, og overvejede bl.a. et bonussystem omkring brug af kærre, men det bliver nok svært ift. den gældende overenskomst. Det er firmaets politik, at jeg ikke må snakke med tillidsmanden, der er vores reelle samarbejdspartner, uden at skrive et officielt brev! Men det er mig skraldemændene ringer til, da jeg er tovholder, eller SR ringer, når der er problemer. Vi skriver så direkte til borgerne og vedlægger en folder, evt. sender vi et nyt, lidt skarpere brev.*

### **Krav vedrørende mandskab, uddannelse og arbejdsmiljøpolitik**

Udbudsmaterialet lægger vægt på, at skraldemanden skal kunne "optræde som kommunens repræsentant" og være "behjælpelig med information over for borgerne". Medarbejderne "skal have modtaget en rimelig uddannelse", og der specificeres krav til indholdet af denne. Der afkræves endvidere oplysninger om "renovatørens personale- og uddannelsespolitik". Der er ikke krav til en arbejdsmiljøpolitik, men som det er fremgået udførlige krav til overholdelse af konkrete arbejdsmiljømål.

### **Opfølgning, kontrol, kommunal medvirken og samarbejde**

Som det er fremgået, er der en høj bevidsthed om det kommunale medansvar for arbejdsmiljøet i Høje Tåstrup, som i udpræget grad kommer til udtryk i udbudsmaterialet.

*Vi er klart uenige med KL i, at vi ikke kan og bør stille disse krav til borgerne, og det skal selvfølgelig fremgå af udbudsmaterialet. Det står jo netop i Miljøstyrelsens Affaldsbekendtgørelse, at der er noget herom, kommunerne skal skrive i regulativet, ligesom der er noget med placering, tømning, afhentning osv. Der kan da ikke være noget i vejen for, at når vi så skriver det ind, at vi så lægger os op ad en anden myndighed.*

*I forhold til hvad nogle kommuner måske gør, synes vi netop det var bøvlet at have kravene til adgangsvej mv. stående ved siden af, som vi havde tidligere. Vi vil selv have hånd i hanke med det, og vi får det igennem hos borgerne i kraft af at vi beder om det. Vi har jo myndigheden!*

*Men Ras P. Rasmussen understreger kommunens synspunkt om "noget for noget", hvis vi har indrettet adgangsvejene, så skal skraldefolkene også bruge kærren! Vi tager tit fat i renovatøren omkring arbejdsmiljøet, fx hvis folkene har ladet affaldet stå. Også hvis vi hører om eller ser, at der ikke bruges kærre, tager vi fat i renovatøren/folkene.*

### **Tillid og deltagelse**

*Vi synes nu det går godt i Høje Tåstrup, men kontrollerer ikke så meget. Der er opbygget et tillidsforhold med folkene, især deres tillidsmand, Finn. Ham stoler vi på. Han står inde for folkene og er meget seriøs. Det virker også som om der er en god bevidsthed om at passe på sig selv blandt folkene. Vi modtager sjældent indberetninger, så vi går ud fra reglerne respekteres. AT-kravene er jo i regulativet og vi er helt indstillet på at rette adresser op, dunke borgerne i hovedet.*

*Finn får i øvrigt udbudsmaterialet og kan checke, hvorvidt det kommer til at forbedre/forværre arbejdsmiljøet.*

**Udfører:** Marius Pedersen

**informanter:**

Jørgen Würtz Jensen, regionsleder for Sjælland,

Kim Hetner, driftsleder

Nicolaj Boss Nielsen, sikkerhedschef

*Da vi fik Høje Tåstrup sidst var vi ikke billigst, men tilbudet var baseret på at følge reglerne.*

*I Høje T er vi længst fremme med kvaliteten. Alt med arbejdsmiljøet er på plads, og det er vores gode folks skyld. Der har været mange møder med kommunen. Jimmy, SR, sad på rådhusets Servicecenter - betalt af os - og kørte ud når folkene ringede og der var problemer. Det var et krav fra kommunen og med i udbudet. Kommunen kan stadig trække Sikkerhedsrepræsentanten ud og bruge. Det så vi gerne mere af. Derfor er Høje T. så langt.*

*Nikolaj: Der er en vis konkurrence blandt firmaets sikkerhedsgrupper om at være bedst. Der hvor sikkerhedsarbejdet kører, hvor arbejdsmiljøet er bedst, er der hvor kommunerne gider gøre noget - fx. tager med os ud at køre og gennemgår vores registreringer. I Høje Tåstrup kører alt på et højere plan.*

*I Høje T har vi vundet 3 gange. Vi er glade for og enige med kommunen om uddannelseskrav. Vi har gennemført 2 gange AMU-kurser, et særligt på Landtransportskolen og et internt med ekstern underviser. Har haft lærling i Gentofte og i Høje Tåstrup. Der er krav om udd.certifikat i kommunen, og det er godt. Der er lavet en bog om Høje Tåstrup-uddannelsen, 'Chauffør med renovation som speciale'.*

Vores økonomifolk kan godt presse os lidt til at spare på bilerne. Vi prøvede det ift. Høje T., men det gik ikke. Toholdsskift er heller ikke muligt. Ikke hvis man skal følge AT-reglerne. Ved toholdsskift bliver arbejdsdagen let 42 timer, og hvis folkene så tilmed siger at de vil arbejde efter reglerne, så knækker filmen. Hvis folkene selv siger nej til toholdsskift, så går den ikke! Hvis der er ekstraarbejde, er det aftalt med os. Vi ser heller ikke dobbeltbeskæftigelse blandt folkene i Høje Tåstrup.

Vi kører helst med 'busser', dvs. biler med lav indstigning. Det gav kommunens udbud mulighed for at komme med. Der var også krav om en særlig bil udstyret med kran, så den kunne hente i kældre mv. Det er godt. Der var en avisartikel, vist Ekstrabladet, om at der arbejdsmiljømæssigt var bedst i Høje T., mens de kommunalt ansatte et eller andet sted havde det værst.

Men det er umuligt at sikre et godt arbejdsmiljø, hvis ikke folkene selv vill! Kærrerne i Høje T. koster 8000 stykket - specielt bestilt hos Tåstrup-smeden, med automatisk af- og påsætning

Vi ser meget gerne medarbejderdeltagelse og bruger i høj grad selvstyrende grupper på Sjælland - med egen computer koblet til vores netværk. De kører selv 23 mand i Høje T. Finn tilkalder mig, hvis der er noget, og vi mødes i SID Tåstrup

Vi er glade for, at kommunen bruger VOL. Interessant nok siger vore advokater, at den faktisk gælder uanset om kommunen udtrykker det eller ej. Alle vognmænd er jo interesseret i at overtage de gamle folk. Men så længe det er uklart, tør vi ikke andet end at opsiges folk, når vi mister en kontrakt, ellers risikerer vi at hænge på 20 dages opsigelse. Vi mener jo vi er forpligtet til at overtage nye folk. Hvis kommunen siger, at VOL skal gælde, slipper folk for at skulle søge og dermed usikkerheden. Hvis en vognmand har hår nok på brystet til ikke at sige sine folk op og i stedet sige til folkene: I kan roligt regne med job hos den nye, og det så ikke sker, så vil der komme en sag. Det kommunerne er bange for er ancienniteten - den større lønomkostning det giver. Vi beregner i tilbud med en anciennitet fra 3 år, har ikke råd til at gå ud fra at VOL gælder. Jørgen Würtz er bange det igen er rådgivning fra Carl Bro, der forplumrer!

At bruge bod/bonus på arbejdsmiljø er ok for os. Hvis der falder bod for skraldemandens fejl, så betaler vi klart - er vi utilfredse med ham, kan vi sige ham op. Hos os er det sådan, at den der ikke vil bruge kærren har smidt sig selv ud! Men det skal være 'retfærdigt', noget vi selv er herre over.

**Skraldemand:** Finn Kristiansen, tillidsmand ved Marius P i Høje Tåstrup og for de ansatte på hele Sjælland.

Høje Tåstrup er Danmarks bedste kommune at køre skrald i - sådan som vi kører. Vi var jo lidt med ved udarbejdelsen af udbudsmaterialet. AT's regler og kommunens medvirken er slået fast. Alene det at jeg fik lov at deltage var afgørende. Vi har et godt samarbejde med Ras, når der er problemer.

*Vi bruger altid kærre her. Jeg ved selvfølgelig ikke lige hvordan den bruges af alle. Det har måske givet lidt problemer at vi er begyndt at køre til Vestforbrænding, så har vi ikke helt det samme styr på det, har fx hørt noget om, at nogle er begyndt at samle til bunke, men det tager SR fat i. Vi vil have slået fast, at de er tre, når de læsser af, så bliver der ikke samlet så meget.. Der har dog ikke været nogen klager over det.*

*Ingen andre kommuner i området har så god en arbejdsmiljøstandard som vi, og det er fordi vi selv vil det. Jeg kører rundt og kigger. Måske Greve efter de har fået ny renovatør, men hvorfor skal de starte kl. 4.30 om natten? Vi starter først kl. 6.30. Trafikken kan da ikke forklare forskellen.*

*Overudbæring er der kun ret lidt af, 150 i snit pr. uge, og vi sørger for, at det er fordelt på alle. Vi lægger vægt på at være nok folk, regner med at ansætte en ny mand snart. Helt anderledes fx. i Solrød, hvor jeg også er TM for folkene, men de er uden for pædagogisk rækkevidde, kører i gennemsnit 350 overudbæring pr. mand, deres talsmand alene 700. De fiser af sted. Her hos os er der ingen der løber.*

*Vores kærre har vi selv været med til at designe. Selvfølgelig kan man smide 20 sække på dem, det har jeg set nogle gøre i andre kommuner, men det er helt uforsvarligt, så skal der uafsladeligt løftes over skulderhøjde, og den bliver tung at køre. Vi laster højst 5 sække, men lader det afhænge af, om løftet kan udføres uden at anstrenge sig*

## Randers kommune

### Informanter i kommunen:

Jørgen Niemann, sektionschef i kommunens miljøafdeling

Wandy Rasmussen, teknisk assistent

Gitte Kaalby, *arkitekt*, ansvarlig for infrastruktur mv. herunder adgangsveje.

Desuden er Frank Larsen, COWI, interviewet

Der indsamles overvejende sække

### Kommunens overvejelser i forbindelse med udbudet og 'udbudsteknik'

Kontrakten tildeles efter 'laveste pris' "og Randers kommune fastlægger kravene til service, kvalitet og udførelse i nærværende betingelser". Det fremhæves, at "eventuelle forbehold fra renovatørens side vil blive prissat og tillagt tilbudsprisen. Kan forbeholdene ikke prissættes, vil tilbuddet blive forkastet."

Videre anføres, at "Udvælgelse af renovatør vil ske i henhold til redegørelse for hvilke indsamlingsprincipper, bemanding og materiel entreprenøren agter at anvende for at gennemføre arbejdet under betingelserne i nærværende materiale." Desværre er konsekvensen af denne bestemmelse ikke blevet berørt ved interviewene.

*'Laveste pris' er ud fra vores erfaringer. Vi har prøvet det andet, men fik at vide af vor jurist, at vores formuleringer ikke var fyldestgørende, vi kunne ikke kræve det vi ønskede. Nu er det også blevet mere god latin at bruge laveste pris, det var det ikke tidligere. Det afgørende er at lave kravene/vilkårene klare, her er erfaringen vigtig, man skal vide, hvad der skal til. Politikerne vil alligevel altid være interesseret i prisen, derfor bedre at få det som klare krav.*

### Kontraktperiode, personaleovertagelse og driftsform

Perioden er 5 år med mulighed for et års forlængelse. VOL er sat i kraft.

*At VOL ikke blev sat på ved sidste udbud var vores fejl, det var vedtaget politisk - bl.a. i kraft af fagforeningsfolk i byrådet, det var bare ikke nået frem til os.*

Kommunen kræver at godkende køreplaner. Der køres i toholdsdrift, som ifølge skraldemændenes oplysninger var en aftale mellem dem og renovatøren, fordi denne ellers ikke "ville kunne få det til at løbe rundt"

Der er ingen særlig arbejdsmiljøvurdering af renovatør.

### Oplysning om vanskelige afhentnings- og indsamlingsforhold

Udbudsmaterialet er ledsaget af et omfattende bilagsmateriale over alle de adresser, hvor der er problemer ift. AT-reglerne, og renovatørerne "skal afgive en tillægspris for afhentning af dagrenovation hhv. papir og glasemballage under særlige omstændigheder."

Men:

*Vi endte med at stryge kravet om prissætning efter at have set tilbuddene og talt med renovatørerne. Deres priser var helt afhængige af, hvordan de havde tolket det, de*



*svingede fra 0 kr. til vanvittige beløb, og i en tilbudssituation er de tilbøjelige til at lyve. De var klart nervøse over denne formulering. Vi synes heller ikke principielt man skal kunne betale sig fra et dårligt am. Men problemerne i midtbyen handler nu ikke kun om arbejdsmiljøet, de kan godt komme til med kærre, men om tilkørsel, pga. lovligt parkerede biler. De kunne bare vælge at sætte mindre biler ind, men det gjorde de nu ikke, hverken før eller nu.*

### **Procedure for løsning af 'problemadresser'**

Af et referat fra et møde om kontrakten/vilkårene, hvor især problematiske afhentningsforhold/særafhentninger blev diskuteret, fremgår det, at kommunen erkender, at det kan være svært for renovatøren at give 'tillægspris for særlige afhentninger' som udbudsmaterialet kræver. På mødet lover kommunen at bringe alle adresser i orden efterhånden, og der aftales tæt dialog omkring disse adresser, borgere, der skal 'straffes' og pris for særafhentning.

Udbudsmaterialet oplyser endvidere om de "ca. 350 ejendomme, som har en skriftlig aftale med kommunen vedrørende midlertidig placering af affaldsbeholder i nærhed af fortove inden tømning." Desuden anføres detaljerede procedurer for, hvordan parterne "i fællesskab skal tilse og afgøre om et problematisk adgangsforhold" er i orden, hvis der opstår nye problematiske adgangsforhold. "Vurderer entreprenøren, at tømning er aldeles umulig, skal han straks underrette kommunen og tilbyde fælles besigtigelse af forholdene."

### **Arbejdsmiljø i kvalitetssikring**

Udbudsmaterialet beskriver en 'kvalitetsplan', "som er entreprenørens manuskript for arbejdets udførelse og en væsentlig del af instruktionen af personalet.". Planen beskriver arbejdsmiljørelaterede krav og hensyn udførligt. Der er et bodssystem tilknyttet kvalitetssikringssystemet, som også gælder arbejdsmiljørelaterede overtrædelser.

### **Specifikke arbejdsmiljørelaterede krav**

Materialet indeholder meget udførlige krav til arbejdsudførelsen, brug af kærre, ingen overlæsning, ingen bunkesamling, heller ikke af containere og spiller sammen med regulativet, der implementerer AT-reglerne og gør det klart, at "tømning sker under forudsætning af placering på godkendt afhentningssted, og at der ikke er hygiejniske problemer." Regulativet indeholder endvidere vægtgrænser.

Vedrørende de anvendte kærre skal "entreprenøren inden entreprisens start redegøre for, hvilke kærretyper, der vil blive anvendt, herunder hvor mange fyldte sække, hhv. kassetter med glas og papir entreprenøren mener kærreterne kan lastes med før arbejdsmiljøbelastningen bliver uacceptabel og kravene til kærrenes anvendelse i nærværende betingelser ikke kan opfyldes."

Materialet indeholder ikke specifikke krav til renovatørens materiel, men kommunen prioriterer selv indførelsen af tekniske løsninger ved vanskelige indsamlingsforhold. Desuden er der krav om en særlig to-delt kærre til indsamling af genbrugsmaterialer

*Husstandsindsamlingen af genbrugsmaterialer, som skal tages med en to-delt kærre, som køres helt op til stativet, betyder også at der herfra stilles skrappe krav til adgangsvejen. Der er på den måde en egen interesse hos folkene til at få gode adgangsveje og derfor får*

*vi nok så meget tilbagemelding fra dem. Var det kun sække 'snød' de måske mere. Hjælper selvfølgelig også at firmaet er striks. Under det tidligere firma var situationen meget anderledes, men det var indkøring, derfor svært at sammenligne.*

Ingen krav til normering, arbejdstid, dobbeltarbejde, fordeling af arbejde, overarbejde mv.

### **Krav vedrørende mandskab, uddannelse, politikker**

Udbudsmaterialet stiller krav om sociale klausuler, herunder om en arbejdsmiljøpolitik, som renovatøren på forlangende kan redegøre tilfredsstillende for udmøntningen af, samt om at etablere et lærlingeforhold for en ung person, der har vanskeligt ved at opnå beskæftigelse på normale vilkår. Der er ikke krav om uddannelse af personalet. Renovatør og mandskab tildeles kompetence til selv om muligt at løse problemer med grundejere.

*Nåh ja, vi har en Social klausul. Vi fik jo også papirer på, at de kunne det ene og det andet, var certificerede osv., men det bruger vi ikke rigtig til noget, ikke noget vi arbejder med. Det er den kommunale kontrol, der tæller!*

### **Opfølgning og kontrol**

*Jo, vi gør da hvad vi kan for skraldemændenes arbejdsmiljø. Vi mener klart, at vi har et medansvar. Men det er nogle gange som at slå i en dyne over for grundejerne. Vi går efter dem, men har ikke givet noget pålæg eller ført retssag mv. endnu, men truet med sæргеbyr et par gange. Vi fik et andet firma til at give pris på, hvad det egentlig ville koste dem for en tømning, den pris gav vi borgeren, som vi kan ifølge regulativet, og så makkede borgeren ret. Det har ikke været oppe og blive godkendt politisk. Egentlig er vi også imod at man skal kunne betale sig fra et dårligt arbejdsmiljø. Derfor går vi hellere den anden vej. Det at vi har lavet modellen med særaftaler, altså at de en overgang sætter sækken et sted, hvor den er til at hente, har været vejen frem, 'sætte frem'-aftalen, kalder vi det, men understreger, at den er midlertidig.*

*Vi mangler ikke noget i kontrakten for at sikre arbejdsmiljøet. Vi er tilfredse med den adfærd vi ser. De bruger kærren 99 %. De yngre er bedst. Der foregår heller ikke bunksamling - ellers vanker der. Måske læsser de lidt rigeligt på kærren, men der finder vi det ville være at gå for langt, hvis vi stillede krav om det. Der er noget der hedder 'gefühl'. Det går måske lidt 'langsomt' for os at leve op til skraldemændenes krav. Vi har jo en procedure og begrænsede ressourcer. Hvis vi tidligere har godkendt en ejendom lader vi det ligge lidt, sætter hellere ind de steder, hvor vi ikke har været før. Ellers skal skraldefolkene bare komme med en skriftlig besked om, hvad der er i vejen, så rykker vi ud.*

*Kontrollen er vigtig, det er mig der er ude at kigge, og jeg checker helt ned til om blyanten er spidset - men de kender jo min bil! Meddelelsessedlerne er vigtige, og det kører rimeligt, enkelte er ikke så gode til at skrive. Bod/bonus også godt, mest på glemmere, ikke på am, de bruger jo også kærren. Kvalitetsplanen og et godt samarbejde gør, at firmaet ved siden af kommunen også bruger ressourcer på at holde skik på tingene.*

### **Kommunal medvirken og samarbejde**

*Kommunen har jo nødvendigvis ansvar for arbejdsmiljøet ved indsamling hos grundejerne. Kommunen udbyder jo på borgernes vegne, så må man/de også påtage sig*

forpligtelserne. En medarbejder har været ansat siden 1995 til specielt at tage sig af disse problemer. Vi startede i 1995 med enfamilieboliger, siden taget det i etaper. Brugt overgangsordninger, fx aftalerne om selv at stille frem. Men vi understreger, at det er en midlertidig løsning. I Midtbyen er der jo mange ejendomme, hvor det er en vicevært, der får opgaven, og det kan ikke nytte at overføre dårligt arbejdsmiljø fra den ene gruppe til den anden.

Specielt i Midtbyen går vi efter tekniske løsninger, molokker (nedgravet galvaniseret stålbeholder for dagrenovation, glas og papir). Der dannes affaldshåndteringslaug for 5-6 ejendomme, det er jo på privat grund. Men i enfamilieboliger kan problemerne jo løses enklere, enten ved grundejerens foranledning eller de må stille ud. Det generer ingen, at der blot står en sæk, men den går ikke i midtbyen. Her har vi også skriftlige aftaler om at sætte frem, men det er det en nødløsning indtil vi har lavet noget bedre. Vi prioriterer den teknologiske løsning, som vi bl.a. har lært af Århus. Skraldesug er også en mulighed, men da vi har husstandsindsamling af glas og papir, og det vil vi fortsætte med, er der alligevel en manuel håndtering.

Der har været politisk opbakning til det i hele perioden, hele tiden en person på opgaven.

### **Tillid og deltagelse**

Vi har altid lagt vægt på inddragelse af medarbejderne - og det står der vist også noget om i materialet. Når de får indflydelse tager de også ansvar og virker som ambassadører over for kollegerne. Lidt individuelt om folk gør det efter reglerne eller ej, men i det store og hele går det godt. Tidligere, under indkøringsperiode, fik vi klager fra borgere over skraldefolk, der ikke fulgte reglerne, men det har medarbejderrepræsentanterne hjulpet til med at få orden på. I dag er der sjældent klager over det ene eller det andet fra enfamilieboligerne. Lidt mere bøvvl med ejendomsselskaberne, som vi arbejder med i dag, der skal de tekniske løsninger ind. Tror det er godt, at renovatøren og mandskabet selv har kompetence til at finde en lempelig løsning, når der er problemer. Ingen tvivl om, at vi går ind, når det er nødvendigt.

### **Udfører:** Miljøteam, DSV

informanter: Dir. Allan Larsen, medlem af AHTS' Overenskomstforhandlingsudvalg  
Henrik Schøtt, driftsleder.

Randers ser vi som en god kommune, også mht. arbejdsmiljø. Udbudsmaterialet indeholdt en oversigt over vanskelige adresser også noget med registreringer og en fælles procedure ved forandringer, tilflytninger mv.. Meget vigtigt, at det er velbeskrevet i materialet, så man kan få et overblik, se hvad det handler om. Meget bedre end det som så mange kommuner gør, blot at skrive, at adgangsforholdene ved ca. 5 % af adresserne ikke er OK, og så må renovatøren i øvrigt selv finde ud af at klare dem.

Det almindelige i kommunerne er, at man ikke tager ansvar selv. Og de tilbyder borgerne at købe sig fra det, dvs. fra at give et dårligt arbejdsmiljø. Elendige adgangsveje konverteres til sæргеbyr. Men selvfølgelig skal de to andre parter også medvirke. Vi havde i Århus et tilfælde med ombygning af kælderskakt for 55.000 så der kunne køres på den,

*men skraldemanden brugte stadig trappen. Arbejdet behøver i dag ikke være hårdt, hvis man bare holder sig til reglerne!*

*Vi har et fint samarbejde med Randers, taler sammen en gang om ugen, god dialog. De gør noget ved problemadresserne, selv om det går lidt langsomt. Der er ikke mange svære adresser tilbage, og det vigtige er, at de er indstillet på at bruge ressourcen til at få ordnet de resterende. Randers Kommune går i den rigtige retning med en teknologisk løsning, selv om det tager farligt lang tid. Men de har modet over for borgerne. Systemet med de 350 aftaler med borgerne virker godt.*

*I udbudsmaterialet var der krav om prissætning af opgaven med særlige foranstaltninger i midtbyen. Selv om det er godt med oplysninger duer det ikke at lægge det hele over på os. Det er ansvarsforflygtigelse. Mange af problemerne kan jo faktisk ikke løses med 'særlige foranstaltninger'. Det hjælper jo mange gange ikke at sætte to mand på, og det er jo nu en gang ikke til at køre på toppede brosten. Ikke fordi der ikke godt kan findes tekniske løsninger.*

*Allan Larsen nævner Kerteminde som et eksempel, hvor man har fundet på en motoriseret kærre til at køre i den gamle bydel. Det var ikke med i udbudet, men noget vi fandt på undervejs. Det normale er at vi oplever, at politikere mv. forsøger at tørre det af på os. Og i den anden ende kigger de på prisen, vil ikke acceptere forbehold. Det er noget andet, hvis de skrev direkte og præcist i materialet, at der dér eller dér skulle sættes en kranbil eller lign. ind. Vi kan da meget teknisk, blot der er krav om det, eller plads til at vi sammen kan udvikle det.*

*Der bliver nok samlet lidt til bunke, og vi har givet en advarsel til en medarbejder, men det er sjældent. Det er rigtigt, at kærren til genbrugsmaterialer virker til fordel for arbejdsmiljøet. Folkene oplever, at det er effektivt at bruge kærren, der er plads på den til at de kan samle ind fra flere husstande. En produktionsteknisk fordel. Det er vejen til at få et bedre am, at det samtidig er mere effektivt!*

*Hvorfor er 'laveste pris' godt i Randers? Fordi man i hverdagen tager et medansvar og har en god dialog. Andre steder sidder man blot bag skrivebordet og slår os i hovedet med kontrakten.*

*Vores certificerede AML-system og EMAS-registrering betyder noget konkret ift. at sikre arbejdsmiljøet i Randers. Vi har fx diskuteret spørgsmålet om det psykiske pres, som toholdsdriften giver, med Norske Veritas, og hvad man kunne gøre ved det. Kravet under social klausul om en arbejdsmiljøpolitik kunne vi jo fint honorere.*

*Toholdssdrift giver ikke problemer. Produktionen er så tilpas koncentreret (og det hjælper at det kun er sække), så der slet ikke er problemer med tiden. Vi starter kl. 6 og er færdige kl. 15, så der er lang tid til forbrændingen lukker, men det behøver heller ikke være en deadline, man kan godt komme og læsse af alligevel. Men det er rigtigt, at der er et psykisk pres. Det har vi diskuteret i Sikkerhedsudvalget.*

**Skraldemand:**

Brian Schou, tidligere tillidsmand, med i fagforeningens bestyrelse  
 Jes Christensen, nuværende tillidsmand  
 Johnny Jensen, sikkerhedsrepræsentant

*Det var i kraft af vores pres igennem fagforeningen, at VOL kom i kraft, både under daværende og nuværende (venstre)borgmester.*

*Kommunen er en god medspiller. TM og jeg har hele tiden skubbet til og hjulpet. Men det tidligere firma var pisseligeglade med miljø og arbejdsmiljø, i hvert fald når det kostede noget. Vi måtte have AT på banen, De truede med bøde på 25.000 og fagforeningen hjalp. Der blev underskrevet en aftale mellem kommune, fagforening og AT. I dette forløb fik vi ordnet aftalerne mellem kommunen og de 350 problemadresser, der fremgår af udbuddet.*

*Tidligere blev vi betalt for at slæbe, når forholdene ikke var i orden, 70 øre pr. slæb. Men det samme beløb får vi i dag, når bruger de tekniske hjælpemidler, lifte mv. Alle kollegerne er glade for kærterne og de bruges altid. Vi indkøbte nogle af aluminium. Der kan være ca. 10 inden for rammen, men uden at det er en overbelastning. Vi bliver sgu' fyret hvis vi ikke bruger dem! Firmaet er meget striks med at overholde reglerne. Hvis der samles til bunke er det fyringsårsag.*

*Hvis der opstår problemer på adresser, siger vi det til driftslederen, som så tager fat i grundejeren (jf. at Renovatøren har denne mulighed umiddelbart i følge udbuddet). Måske tager SR eller TM med ud på besigtigelse. Hvis det er en advokat eller lign. genstridig person, går sagen videre til kommunen, som så følger op. Enten får de grundejeren til at ændre forholdene eller laver aftale om at sætte ud, eller også laver de en teknisk foranstaltning som f.eks. molokker. Der er ikke noget med sæргеbyrer.*

*Der er kun lidt overudbæring. Grundlønnen er 126 kr. og vi ligger på 140-160 kr. i timen for en 37,5 t. arbejdsuge - som vi så klarer på 20 timer. De overudbæring der er, deler vi. Vi sørger også for at deles om de lidt vanskeligere ruter.*

*Da toholdsskiftet startede, som vi accepterede, fordi firmaet kørte med underskud, blev alle inviteret med og fik indflydelse på valg af rute, da det blev arrangeret. Første hold kører 6 -10.45, andet hold 10.45 - 15.30. Det blev også indført, fordi firmaet var træt af at bilerne stod i garagen fra kl. 9. Nu er de i brug hele dagen, men anvendes ikke til andet. Folkene skifter mellem det tidlige og det sene hold hver anden uge. Føler ikke at firmaet presser tempomæssigt. Ruters størrelse og beskaffenhed, antal tømninger, sværhedsgrad mv. er meget vigtigt, men dem har vi selv været med til at planlægge, så de er afpasset.*

*Der er både fordele og ulemper ved toholdsskift. Vi gik over til tomands-biler samtidig, det har effektiviseret arbejdet og gjort det nemmere for os. 2 mand arbejder bedre end 3, mindre spildtid, fx. når bilen skal tømmes, og bedre indbyrdes arbejdsfordeling. Selvfølgelig betyder forhindringer og snevejr mere, når der står nogen derhjemme og tripper, men det har ikke ført til, at vi presser os selv, eller at AT-reglerne ikke bliver fulgt. Det konstante tidspres er blot ikke godt for det psykiske arbejdsmiljø. Men det er også*

*noget med, at dem der står og tripper er dem der vil være færdige, før de starter! Det er nu også et lille minus, at 2-holdet får 1-holdets 'glemmere'.*

*Vi har altid afløser på ved sygdom, men nogle gange er det en af dem fra eftermiddagsholdet, der så kører en ekstra tur. Der er ikke noget pres fra firmaet, men de er da glade ved at spare bilen med toholdsskiftet.*

*Joh, firmaet har vist en arbejdsmiljøpolitik. Der står også en masse om det i vores instruks, der ligesom er vores 'bibel'. Firmaet er AML-certificeret, men det oplever vi nu ikke meget til i praksis. Men der er ingen problemer med at holde sikkerhedsmøder og deltage i møder med kommunen mv. Vi deltager ikke i de kvartalsvise møder, men når det handler om konkrete, f.eks. arbejdsmiljømæssige forhold, gør vi.*

## Ringsted kommune

### Informanter i kommunen:

Dorte Hvid-Jacobsen, planlægger  
Teresa Neumann, teknisk assistent

Der indsamles kassetter med sække

Kommunen valgte i forbindelse med forrige udbud at indføre Bates' 'Combi-system'.  
Det kørte Marius Pedersen med i en periode.

*Men ved det seneste udbud i 2003 gjorde forskellige bydende os klart, at det blev alt for dyrt, hvis der skulle automatisk poseisætter på bilerne (1,8 mill. pr. bil). Derfor blev det ikke sat som krav i udbudet. Af andre årsager valgt Marius P, som havde investeret i bilerne, ikke at byde. I dag isættes sækkene derfor manuelt. Systemet bruges til restaffald og papir.*

### Kommunens overvejelser i forbindelse med udbudet og 'udbudsteknik'

Kontrakten tildeles efter 'økonomisk mest fordelagtige' tilbud, hvor prisen vejer 65 %, driftssikkerhed og kapacitet 15 %, Service og kvalitet 10 % og Miljø/arbejds miljø 10 %. Der er ikke angivet beregningsmetode eller yderligere vurderingskriterier, men tilbuddet ønskes vedlagt beskrivelser af tilbudsgivers håndtering af bestemte opgaver, herunder uddannelse og kompetence for mandskabet samt "håndtering af arbejdstilsynsregler".

*Vi gav højere points ved tildeling, hvis de havde poseisætter-systemet. Det fik vi ikke, og det er en tilbagegang for arbejdsmiljøet.*

Kontraktperioden er 5 år. VOL er ikke anvendt. Der køres i toholdsskift.

Der er ingen egentlig arbejdsmiljøvurdering af renovatør.

### Oplysning om vanskelige afhentnings- og indsamlingsforhold i udbud

Der gøres i udbuddet opmærksom på, at "der på ca. 30 adresser er adgangsforhold, hvor den nuværende renovatør ikke har kunnet benytte de ordinære skraldebiler", dvs. "hvor der i dag foretages særlig afhentning." Materialet er vedlagt en liste over disse adresser samt en liste over adresser, hvor adgangsvejen overstiger de normale 25 meter. Det oplyses, at der kun er omkring 5 adresser tilbage, der kræver særafhentning.

### Procedure for løsning af 'problemadresser'

Der gøres opmærksom på, at kommunens regulativ kræver AT's krav til adgangsvejen overholdt på den enkelte ejendom, samt at regulativet fastsætter retningslinier for afhentning af affald på adresser med særligt vanskelige adgangsforhold. Er der problemer på adgangsvejen kan renovatøren undlade at indsamle på den ordinære rute. Han skal da aflevere en seddel og afhente affaldet den følgende dag til en højere pris.

Udbudsmaterialet indeholder krav om et internetbaseret 'driftsstyringssystem', som anvendes til at sikre kvaliteten, håndtere fejl og afvigelser, behandle klager og ligger til grund for bodssystemet, hvori også indgår fotodokumentationskrav. Arbejds miljø håndteres ikke i systemet. Ved problemer på en adresse er kræves fælles besigtigelse.

*Hvis der er problemer på en adresse underretter renovationsarbejderen kørselslederen, som med det samme mailer til mig. Fx.' Der er et værre svineri på denne her adresse, skal jeg rydde op?' Så kan vi give besked med det samme. Et net-baseret meddelelssystem. Vi stoler på folkene, hvis deres melding er, at der ikke er til at komme til eller lign. Vores erfaring er at de er ærlige. Så griber vi ind over for borgerne, fx med hensyn til fripladsen i Bates modulet. Folkene giver ved hjælp af et afkrydsningssystem på sækken borgerne besked. Regulativet siger 25 meter, men mange borgere satte af sig selv stativet nær vejen, da vi begyndte.*

### **Specifikke arbejdsmiljøkrav**

I forbindelse med det implementerede Bates system kræver kommunen, at den tilhørende særligt arbejdsmiljøvenlige kærre anvendes. Der er krav til at bilerne til grønt affald har "lukkede systemer eller lignende, der sikrer, at der ikke opstår arbejdsmiljøgener for mandskabet.

*Renovatøren valgte selv at køre med enmandsbetjente biler. Det er en stor landkommune og derfor ressourcespild at køre med flere chauffører. I byen er der dog flere på.*

Der er ingen særlige krav til mandskab.

### **Opfølgning, kontrol, kommunal medvirken og samarbejde**

*Der lå mange arbejdsmiljøovervejelser bag kommunens indførelse af Bates-systemet. Det var et stort og dyrt skridt. Ærgerligt, at vi ikke kunne få det fulde udbytte af det med poseisætteren. Men fra et arbejdsmiljø-synspunkt er det stadig godt, bl.a. ved at det tvinger skraldemanden til at bruge kærren.*

*Fra vores synspunkt er der både fordele og ulemper ved systemet. Det er godt, at beholderne ikke vælter og roder rundt som løse beholdere, men borgerne finder det besværligt at fastgøre og ikke så brugervenligt. Det er også lidt ufleksibelt med kun en størrelse beholder. Men nu skifter vi ikke lige med det samme.*

*Synes generelt arbejdsmiljøet er ok. Både kommunen og vognmanden er aktive. Det er bedre nu end under den tidligere vognmand. Nu er der et kontor bagved, der følger op. Kommunen lægger vægt på, at At-anvisningen følges, og vi vil have de bruger kærren. Der er nogle skraldemænd, der vil knokle sig ihjel, river fx sækken ud af Bates beholderen eller slæber beholderen i stedet for at bruge kærren. Det kan borgerne godt blive sure over. Renovationsbidraget steg, da vi indførte systemet for at imødekomme skraldemændenes arbejdsmiljø. Vi påtaler disse klager over for firmaet.*

*Vi synes nu folkene bruger mere tid på arbejdet i dag og ikke har det samme tempo. Det er ikke vores indtryk, at vognmanden presser tempoet fx for at få bilen hurtigt hjem. Men noget med at når folkene er færdige, så er der stadig andre opgaver, ekstraafhentninger, 'glemmere' mv. Nogle af folkene holder måske også igen med at indberette problemer på adressen, vel vidende at så bliver de alligevel bare selv sendt derud igen dagen efter!*

*Men vi har tillid til folkene og ser dem gerne deltage i møderne.*



**Udfører:** Preben Andersen a/s (efter overtagelse af Axel Hansen A/S). Informanter: Dir. John Andersen, fmd. for DANaffalds bestyrelse, kørselsleder Connie Damgård

*Kærrerne skal bruges, det siger kommunen, kontrakten og vi, men vi render jo ikke rundt efter dem og checker, men systemet begrænser det, kun små lette sække kan tages manuelt. Får vi en henvendelse fra kommunen efter en klage påtaler vi det over for manden. Der har været et par påtaler, men aldrig fyringstrussel.*

*Det med 'særlige foranstaltninger' er det nok så som så med. Kommunen kontrollerer heller ikke. Men det er meget få adresser, der nu kræver det, forholdene er blevet rettet op ved kommunens mellemkomst. Men det sker, at vi sender en lille bil ud. Hvis tilkørselsveje ikke er klippet, melder jeg til kommunen, og hvis forholdene ikke bliver bragt i orden samler vi ikke ind, det er aftalen. Det samme ved overfyldte sække.*

*Kommunen sender et brev ud ved alle problemer, tilkørselsveje, mgl. lys, overfyldninger, ombyggeri mv. De virker slet ikke bange for borgerne. Sanktionen de truer med er, at folk ikke får tømt, og det virker. De har også muligheden for sæergebyr og bruger det, fx. hvis der i papirsækken er andet i, så bon'er kommunen dem. Mener ikke der er udsendt regning for noget med arbejdsmiljøet, men på det område løser de jo problemerne.*

*Ringsted er god sammenlignet med andre kommuner. Ressourcerne bruges godt, og der er gode folk på posterne. Det it-baserede meldesystem sammenkoblet med kommunens hjemmeside virker fint, bruges som grundlag for bod/bonus.*

*Skraldefolkene opnår ikke rigtig noget ved at tage posen manuelt, der har også kun været to henvendelser fra borgere. Folkene bruger meddelelssedlerne - er påtrykt på sækken. Det er meget vigtigt over for kommunen, og de gør det. Toholdsskiftet går lidt ud over arbejdsmiljøet. Der er en stressfaktor, nå at blive færdige, så næste hold ikke skal vente. Folkene var ikke glade for det i starten, nu går det bedre. Ja, også det manglende lys kan være et problem, en mand tog en ko for skraldesækken!.*

*Hvad skulle få jer til at håndhæve kommunens krav strengere over for folkene? - Så skulle vi jo køre med rundt. Der er jo også en bagatelgrænse, og folkene har en arbejdsrytme, der er vigtig for dem. Men vi vil meget gerne mere uddannelse. Har allerede lavet noget. Også for a passe på bilerne osv.*

*Normalt deltager medarbejderne ikke i driftsmøderne, kun hvis der er noget særligt på dags. Vi har ingen politik om at de ikke må. Vi er glade ved kompetencen de har til at checke folks sortering. Det er der mange sager med. God kommunikation mellem skraldefolk, os og kommunen. Er der problemer, tager kommunen altid med ud. Vores dialog med kommunen og det at kommunen stoler på os og på skraldefolkene giver et rigtig godt samarbejde og gør at det går nærmest gnidningsløst.*

*Der er i snit 100 overudbæringer om ugen, pr. mand. Ingen har dobbeltarbejde. Men det er ikke altid de beder om afløser ved sygdom, tendens til at de deler arbejdet og hyren mellem sig. Arbejdstiden er i gennemsnit 35 timer om ugen.*

*Der er ikke rigtig nogle redskaber i kontrakten omkring disse ting - men den gode dialog klarer det. Selvfølgelig er det renovatørens ansvar at hans folk holder sig til reglerne. Men igen, skraldemandskulturen! Uddannelse ville være rigtig godt. Forstår ikke helt Bo's klage over at de ikke kan komme til med kærren, for der er ingen tvivl om, at hvis vi får melding om det fra dem, så melder vi ind til kommunen, og så bliver det rettet - nok igen det med timeløn eller den ekstra tid det tager.*

### **Skraldemand:**

*Bo, tillidsmand*

*Vi er kede af, at VOL ikke var med. Det betyder, at vi skal starte fra scratch efter 5 år. Når der er et år tilbage begynder folk at blive frustrerede og nervøse for fritstilling. Ingen aner jo om de bliver ansat i det nye selskab.*

*Synes nu heller ikke kommunen er så god til at få tingene i orden hos borgerne. Der er jo fortsat visse problemer, som fx. at vi nogle steder skal løfte Bates-kassetterne af, når de hænger for tæt/for højt og vi ikke kan få kærren ordentligt kørt ind, som vi skal ifølge AT-reglerne - og udbudet. Vi melder det til firmaet, som så melder til kommunen, men så får vi jo bare besked på, at vi skal hente dem på timeløn.*

*Der er også problemer med lys om morgenen. Pga. toholdsskift er vi nødt til at starte kl. 6. Vi kan da godt melde ind, og måske bliver der gjort noget, men igen skal vi så bare hente på timeløn. Synes ikke kommunen rigtig håndhæver, de sender et brev til borgeren, men så sker der ikke mere. Værst ved indkørsler, hvor folk ikke klipper (hegnsløven). Det gør kommunen i hvert fald ikke meget ved.*

*Men vi er meget glade for Bates systemet. Kørte helt fantastisk under Marius med den rigtige bil m. aut. poseisætter. I dag har vi nu også gode biler, enmandsbetjente 'Jolly-vogne'. De trykker kun lidt, men vi omlæsser i byen. Set fra skraldemandens side er det et af de bedste systemer vi har, og det bør kommunen fremhæves for, at de valgte det system aht. skraldefolkenes arbejdsmiljø.*

*Vi bruger næsten altid kærren. Hvis vi ved på forhånd, at der ikke er meget i posen, tager vi den dog med hånden og så skal den selvfølgelig smides de 2 m. op i bilen, men det er ikke så tit. Vi kan ikke tage posen ud, hvis der er noget videre i den, så må vi tilbage efter kærren. Det sker også at vi tager en tom eller let sæk fra kassetten ved siden af og lægger oven på sækken vi har i kærren, men så bliver den jo automatisk tømt sammen med den anden. Der bliver ikke samlet til bunke - vi er jo kun en mand. Heller ikke overlæsning, det kan vi ikke.*

## Pandrup kommune

### Informanter i kommunen:

Gitte Clausen, miljøchef

Anne-Mette Knudsen, miljømedarbejder

Desuden er Jørgen Vium, rådgiver ved Niras, interviewet

Der indsamles overvejende sække

### Kommunens overvejelser i forbindelse med udbudet og 'udbudsteknik'

Tildeling sker efter 'økonomisk mest fordelagtige' tilbud, "på baggrund af en vurdering af nedenstående kriterier med den anførte vægtning: pris 65 %, kvalitet og serviceniveau 15 %, organisation og lederkvalifikationer 10 %, teknisk og funktionsmæssig værdi 10 %. Der angives ingen beregningsmetode. Til grundlag for vurderingen udbeder kommunen sig visse arbejdsmiljørelaterede oplysninger, herunder om kvalitetssikringssystem og "type af kærre og brug af denne. Der tænkes særligt på materiel anvendt i sommerhusområder samt andre svært fremkommelige områder."

*Vi har godt overblik over arbejdsmiljøet i forbindelse med udbud og en del skrevet ind i materialet. AT var med i processen, og de har siden fremhævet os. Vi har lagt nogen vægt på arbejdsmiljøkrav i udbudsmaterialet, bl.a. med krav til arbejdets udførelse. Vi var dog i tvivl om, hvad vi måtte skrive iht konkurrencebestemmelser, derfor valgte vi at få en rådgiver på.*

Kontraktperioden er 5 år med mulighed for et års forlængelse.

VOL er taget i anvendelse.

Der er ingen krav vedrørende driftsform. Der køres normalt

Der er ingen særlig arbejdsmiljøvurdering af renovatør

Der er ingen oplysninger om vanskelige afhentnings- eller indsamlingsforhold.

### Procedure for løsning af problemadresser

Udbuddet indeholder den traditionelle, ansvarsfraskrivende formulering om, at renovatøren altid er pligtig at indsamle "om nødvendigt ved hjælp af særlige foranstaltninger, eksempelvis ved at 2 mand håndterer sækken.", men anfører dog, at indsamling kan undlades i de tilfælde, "hvor renovationsarbejderne - trods særlige foranstaltninger - bliver udsat for en sikkerheds- og sundhedsmæssig belastning." Det pålægges imidlertid renovatøren at "dokumentere, at indsamling er uforsvarlig (eksempelvis med foto)."

Der anføres desuden omhyggeligt beskrevne forholdsregler i de tilfælde, hvor alle krav ikke er opfyldt, og klargøres, at "Pandrup kommune tager affære over for kunden, hvis der er gentagne problemer på samme afhentningssted."

*Kommunen besluttede i 1996 en særlig arbejdsmiljø-indsats i kystområder med sommerhuse mv., det vi kalder 'vanskeligt fremkommelige områder'. Vi lavede en handlingsplan med inddragelse af brugerkræds, sommerhusejere, turistbureauer mv. Formålene var flere: at få styr på affaldsstrømmen, sortering mv. og så var arbejdsmiljøet væsentligt. Det blev skubbet frem af den landsdækkende AT-kampagne. Det blev valgt at*

*beholde stativerne ved ejendommene, og hvis borgerne så ikke kunne følge reglerne, skulle der flyttes eller bæres ud til offentlig vej. Siden 1997 har der været en medarbejder fast ansat til opgaven i kommunen. I dag købes ydelsen hos miljøcentret. Af de 6.500 ejendomme i alt er 4000 vurderet og registreret. Der er kun omkring 5 egentlige 'problemadresser' tilbage.*

*Byen har vi også været generelt igennem. Der er ingen problemer. I dag bruger vi 'Reno-web' i forbindelse med kvalitetssikringen. Heri laves en historik for hver ejendom mhp. kommunikation til renovatør, kommunen, borgerne. Programmet arkiverer data'ene. Systemet bruges således også til at registrere fejl.*

*Vi tager også med ud at køre, en dag med hver sin bil. Ved klager tager vi selv ud og ser, altid når det handler om AT-regler. Både vi og renovatøren tager fotos, fx foto ved overfyldning af sækken for 3. gang eller et problem på adgangsvejen. Men vi kontrollerer ikke, hvordan de bruger kærren, kun hvis der samles til bunke.*

### **Arbejds miljø i kvalitetssikringssystem**

Kontrakten indeholder krav om kvalitetsstyringssystem med krav til skriftlig dokumentation af egenkontrol, herunder af arbejdsmiljørelaterede emner. Som led i systemet er der udarbejdet konkrete, gensidige procedurer til "Behandling af klager fra brugerne", "Overtrædelser af AT-regler og visse bestemmelser i regulativ", "Tømning af sække og containere", "Konstaterede afvigelser hos brugerne" og "Tildeling af bod". Der er til hver af disse procedurer udarbejdet instruktioner direkte henvendt til skraldemændene.

*Der er jo procedurer/miljøhåndbog for hvad renovatøren skal gøre med AT-problemer hos borgerne med i kvalitetssikringssystemet, som er gennemgået med renovatøren. Der er faktisk tale om at vi har skrevet de kontraktlige forpligtelser letlæseligt for renovationsarbejderne.*

Til kvalitetsstyringssystemet er knyttet bodsbestemmelser.

*Vi havde problemer med firmaet i starten. De havde for travlt, stillede for store krav til overarbejde. Vi påpegede det, men savnede et værktøj til at håndhæve bodssystemet. Derfor købte vi RenoWeb. Før havde vi 2-3 medarbejdere til at tage sig af klager.*

### **Specifikke arbejdsmiljøkrav, krav til mandskab mv.**

Udbuddet indeholder visse krav om brug af kærre, benyttelse af anvist vej, ingen bunkesamling mv. Der er desuden krav om at renovatøren skal kunne stille kvalificeret reservemandskab til rådighed. Ingen krav om uddannelse, kun instruktion.

*Vi har ikke krav vedrørende normering, dobbeltarbejde eller dobbelt brug af biler.. Men vi understreger, at renovationsarbejderne er ambassadører for kommunen.*

### **Opfølgning, kontrol, kommunal medvirken og samarbejde**

Udbuddet præciserer at kommunen gennemfører kontrol, og det gør den.

*Vi har været efter renovatøren for at få dem til at bruge kærren og har visse virkemidler i kontrakten. Krav til fx brug af kærre, bodssystem, mulighed for at indkalde til møder og et*

*kvalitetsstyringssystem med skriftlig dokumentation af egenkontrol, kommunal stikprøvekontrol og udførligt beskrevne procedurer. Vi havde visse problemer i starten, da de havde for travlt, men det kører OK nu. I praksis retter vi omgående henvendelse til renovatøren hvis vi hører om/ser at der samles til bunke. Hvis renovationsarbejderne løber gør vi ikke noget ved det, andet end at vi siger det til renovatøren. Ikke mange borgere klager over hvis de ikke bruger kærre.*

*Men vi vil også gerne selv påtage os et ansvar for arbejdsmiljøet og har gjort det gennem vores kampagne og ressourceindsats, gør det stadig. Vi tog godt mod AT-anvisningen i sin tid og havde møder med AT. Både firma og ansatte er indstillet på at medvirke. Men i forhold til tilbud og kvalitetssikring er papir selvfølgelig taknemmeligt, derfor kontrollerer vi også selv.*

Arbejdstilsynet i Nordjylland har på møder for alle kommuner trukket Pandrup frem som et godt eksempel på, hvordan man især i sommerhusområder, hvor der ofte er tale om unødigt belastning, kan gøre en indsats.

*Kommunen lægger vægt på et godt, direkte samarbejde. Vi holder fyraftensmøde med renovatøren og alle folkene hver anden måned. Disse møder, at vi respekterer dem og den daglige dialog, er vigtige.*

**Udfører:** Nord-Ren

informant: dir. Preben Nielsen

*Pandrup? Der er nu en del, der stadig skal rettes til, der var også noget mindre godt i udbudsmaterialet. Vi tager jo alle poser med, selv om de er overfyldte. Vi ser måske også lidt stort på det, for det er rigtigt, at hvis vi dokumenterer at de er det, tager kommunen en henvendelse til borgerne. Jo, de skal have ros for deres opfølgning. Hvor vi i andre kommuner må ringe til AT, er der ingen problemer i Pandrup.*

*Vi skal bruge kærre og folkene gør det, sådan gennemgående. Folkene har fundet, at det er gavnligt for dem selv. Men når vi vender ryggen til... AT siger 3-4 sække, mine folk tager 10-12 indimellem, men vi lægger vægt på, at der ikke er løft over skulderhøjde. Ser vi, at de ikke bruger kærren, får de en påtale. Det handler meget om, at hvis de planlægger godt, så bilen er nær ved dem, så behøver de ikke slæbe så mange. Blandingen af sække og spande giver problemer, ødelægger rytmen for tre mand på bilen.*

*Det sker at der samles til bunke, men så vanker der jo bod. Det har vi dog ikke fået. Der er ikke reelt mulighed for at lave 'særlige foranstaltninger' i sommerhusområder, 2 mand hjælper ikke noget her. De kunne jo kræve affaldet sat ud til skel.*

*Der er ikke noget pres herfra for at få frigjort bil. Hele sommerlandet klares på 2 dage. Den gennemsnitlige arbejdsuge er 30 timer, ingen har over 37 timer. Kun en lille smule overudbæring i sommermånederne, og der har vi også ekstra folk på.*

*Det er godt, at de iværksætter VOL.*

**Skraldemand:** Alex, Tillidsmand

*Jo, kommunen er med til at løse problemerne. Men vi døjer med glatte veje og overfyldte sække. Skal der gribes ind over for glatte veje er det et mas. Der er jo mange veje kommunen ikke rydder på, så vi skal melde ind til firmaet, og de skal evt. have AT med ud, og så til kommunen. Men så griber kommunen også ind og tager fat i borgeren. Ved overfyldning kræver de et ekstra stativ, hvis vi har klaget 3 gange. Borgerne selv er et problem, de stritter imod.*

*Vi har ikke meget med overudbæringer. Ingen overbelastning. Folkene er glade for kærren, men chaufføren på bilen samler ofte ind uden, det holder kommunen ikke opsyn med. Han har lidt døj med at tage kærren af bilen, så det er ikke altid han bruger den. Der burde laves bedre måde at få den af på. Men vi jager ikke med hinanden. Fin ordning med at en mand fra hver bil deltager i fælles møde med kommunen et par gange om året*

*Vi er sat ind i proceduren fx for overtrædelse af AT-regler og regulativ og vi registrerer meget, stigninger, grus mv. laver mange aftaler med borgerne. Hvis ikke de vil være med, så skriver vi dem op, og så reagerer kommunen. Vi lægger 3-4 sække på kærren, og, ja, vi tager ikke kærren med ind, hvis vi på forhånd ved, at sækken er let.*

## Silkeborg kommune

### Informanter i kommunen:

Michael Herold, sektionschef i forsyningsafdelingen

Der indsamles stort set kun spande i to fraktioner, grønt affald og restfraktion på skift

### Kommunens overvejelser i forbindelse med udbudet og 'udbudsteknik'

*Vi havde ikke en egentlig rådgiver på, kommunen lavede selv udbuddet, men havde et par møder med Carl Bro*

Udbuddet åbner med kommunens målsætning: "At håndtere affald miljømæssigt forsvarligt under hensyntagen til arbejdsmiljø og økonomi."

*Kommunen er AML-certificeret efter den danske bekendtgørelse, vores egne genbrugspladser EMAS-registrerede, og det er der lagt vægt på i udbudsmaterialet samt ved vurderingen af tilbud. Kontrakten tildeles efter 'økonomisk mest fordelagtige', hvor prisen vægter 45 % og så er der tildelingskriterier efter kvalitet (15 %), hvorunder AT nævnes, miljø, som også handler om arbejdsmiljø (15 %), samt service og driftsorganisation.*

I tildelingskriterierne lægger kommunen vægt på:

- "redegørelse omkring arbejdsmiljøpolitikker, materiel og vognpark"
- "dokumentation af virksomhedens normer for service og adfærd hos medarbejderne"
- "Hvordan og i løbet af hvor kort tid, der kan indsættes ekstramandskab og materiel"
- "Entreprenørens redegørelse for personale- og uddannelsespolitik"
- "Hvordan miljø- og arbejdsmiljøpolitikker implementeres, herunder beskrivelse af metoder, rutiner, påtænkt mandskabsstyrke og antal køretøjer."

og "forbeholder sig ret til at inddrage Arbejdstilsynet i de arbejdsmiljømæssige elementer i tilbuddene".

*Kun to afgav bud pga. Force Majeure reglen. Prisen var udslaggivende, der var ikke den store forskel i vurderingen af tildelingskriterierne. Vi er tilfredse med den renovatør, vi har fået.*

### Kontraktperiode, VOL og driftsform

Kontraktperioden er 5 år.

*VOL har vi kun med i den forstand, at vi skriver, at det er renovatøren, der må bære ansvaret og risikoen for om den gælder. Vi kræver det ikke. Det er ikke politisk ønskeligt i kommunen. Man mener ikke, det er noget vi skal blande os i. Reelt overtog firmaet folkene. Kender godt til den personlige usikkerhed, der kan opstå hos folkene.*

Renovatøren er pålagt at afgive de nødvendige oplysninger, således at kommunen ved næste udbud, hvis den ønsker det, kan sætte VOL i kraft.

Der er ingen særlige krav vedrørende driftsform.

Der er ikke krav til, at renovatøren skal være miljø- eller arbejdsmiljøcertificeret, men det efterlyses under tildelingskriterier.

### **Oplysninger om vanskelige afhentnings- og indsamlingsforhold i udbuddet**

*Udbuddet blev sendt ud før AT-bekendtgørelsen trådte i kraft og vejledningen hertil var udsendt, men oplysningerne om 'problemadresser', vores procedure mm. er klar til at blive sendt med ud næste gang.*

### **Procedure for løsning af problemadresser**

Udbuddet indeholder en præcis beskrivelse af kommunens tidligere og nuværende indsats for at få løst adgangsproblemer. Et mindre antal adresser kræver 'særlige foranstaltninger', men det fremgår af materialet, at kommunen reelt ønsker særligt materiel eller mandskab sat ind her.

*Alle adresser i byen er registreret og opdelt i 3 kategorier. Vores udgangspunkt er at forholdene skal være i orden, og vi tager ud og besigtiger hvert sted.*

- 1. Almindelige, hvor adgangsvej og placering er i overensstemmelse med AT-reglerne og vores regulativ. Gangafstand max. 20 meter*
- 2. skelafhentning (max 2 m. fra skel), hvor borgeren selv sætter ud, dem har vi aftaler med, og er beholderen ikke sat frem, bliver den ikke tømt*
- 3. specialafhentningerne, hvor de fysiske forhold, gør det umuligt at indrette adgangsvejen. Her betales en højere pris og der er specialafhentning med særligt udstyr eller 2 mand.*

*Kunden bestemmer selv, hvilken kategori han vil tilhøre. I byområdet er der 80 % i 1. kategori. Specialafhentninger udgør under 1 % og drejer sig vel højest om 2-3 adresser. Der forligger desuden dispensationer til ældre/handicappede, men de går på personnummer og forsvinder altså efterhånden. Meddelelsessedler er også i brug og virker, skraldefolkene udfylder dem.*

### **Arbejdsmiljø i kvalitetssikring**

Kommunen kræver, at renovatøren udarbejder et kvalitets- og miljøstyringssystem, der skal tilpasses kommunens målsætninger og egne systemer. Som emner for kvalitetsstyringer er specifikt nævnt arbejdstilrettelæggelsen, personalets uddannelse og træning og dialog mellem medarbejdere og brugere og mellem ansatte og kommunen.

*Kvalitetssikringssystemet virker fint. Det kører i dag delvis sammen med 'Reno-web'.*

Kontrakten indeholder et bods- og bonussystem.

*Bod/bonussystemet er effektivt, fører til nedgang i klager, men har ikke meget med arbejdsmiljøet at gøre. Der er jo ikke sække, så brug af kærre og bunkesamling forekommer ikke. Faktisk udbetaler vi fuld bonus til firmaet og dem giver firmaet vist videre til folkene.*

### **Særlige arbejdsmiljøkrav**

Der lægges vægt på, at kommunens regulativ er nøje afstemt med AT-reglerne og at indsamlingen skal foregå i overensstemmelse hermed. Der er sat tidskrav til hvor længe beholderen må stå utømt efter den er hentet. Indsamlingen kan indstilles ved "et



ufremkommeligt lag af sne", ligesom afhentningstidspunktet kan udskydes ved glatføre. Er der "risiko for uheld for mandskab i forbindelse med grov overfyldning" skal beholderen ikke tømmes. I forbindelse med 'specialafhentningerne', hvor der kan forekomme nogle nærmere beskrevne forhindringer anføres, at det skal foregå "arbejdsmiljømæssigt forsvarligt og uden at belastningen af mandskabet bliver større end ved almindelige flytte- og transportarbejder."

### **Krav vedrørende mandskab, uddannelse, arbejdsmiljøpolitikker mv.**

Udbudsmaterialet kræver, at mandskabet skal være uddannet i relevante færdigheder, herunder viden om egne arbejdsforhold og risici, og at det skal deltage i kurser målrettet affaldshåndtering og kvalitetsstyring i det omfang de findes, fx AMU-kurser. Arbejdsmiljøpolitik indgår under tildelingskriterier.

Materialet beskriver skraldemændene som 'ambassadører' for kommunen, der skal kunne vejlede borgerne. De er desuden tildelt kompetence til visuelt at kontrollere om sortering er foretaget korrekt og kan afvise tømning, samtidig med at der afleveres en seddel

### **Opfølgning, kontrol, kommunal medvirken og samarbejde**

*Vi tager i høj grad arbejdsmiljø-hensyn. Det startede vi med i 1994, og vi tager hånd om problemer, når skraldemanden eller firmaet melder ind. Den relativt store opmærksomhed på arbejdsmiljø skyldes velvilje i organisationen både blandt politikere og embedsmænd. Ressourceindsatsen i kommunen til adgangsveje mv. i dag er nok en kvart medarbejder.*

*I driftsmøderne deltager direktøren og kørselslederen (som er gift med en skraldemand). TM deltog tidligere, men havde vist ikke længere tid. Der er åbent for os til at de ansattes repræsentanter kan deltage. Vi holder sociale arrangementer med dem.*

*Vi arbejder også på at forbedre tilgængeligheden til spandene, således at borgerne stiller dem med håndtaget udad på tømningdagen. Så hos os behøver vi ikke vente til et nyt udbud med at forbedre skraldemændenes arbejdsmiljø – vi gør det løbende i dialog med skraldefirmaet! Til næste udbud overvejer vi krav om biler med lav indstigning. Der er bare en grænse for, hvor langt vi vil gå mht. krav til materiel – vi gik langt sidste gang, men der er altså en grænse, som selvfølgelig løbende rykker sig i den positive retning.*

### **Udfører: Nord-Ren**

Informanter: dir. Preben Nielsen, Iben, kørselsleder.

*Det bedste for arbejdsmiljøet i Silkeborg er spandene. Der er meget få adresser med 'specialafhentning'. Og kommunen hjælper godt med. Det er normalt ikke til at prissætte, hvis der bare står at vi selv skal undersøge forholdene og angive 'særlige foranstaltninger'. Det er 'fingeren op i luften'. Det vi gør i Silkeborg er sammen med kommunen, når vi indleder, at finde en løsning - gerne noget med en specialbil. Konkret ser vi på, hvem der bor i de huse, nogle har jo kun en ½ sæk, og så er det lige meget.*

*Vi synes kommunen har fået godt styr på adgangsveje mv. Vi giver besked, når der er problemer og så rykker de ud. Det fungerer også med de ca. 20 %, der sætter ud selv, ellers får de ikke hentet. Ved 'specialafhentningerne' sender vi faktisk i nogle tilfælde 2 mand af sted til en vanskelig afhentning, de kan jo hjælpe hinanden, hvis der fx er en stigning.*

*Der er aldrig nogen fortolkningstvist med kommunen, de tror på os. Er der fx grus i adgangsvejen, skriver kommunen ud og chaufføren får kopi af vores indmelding og kommunens reaktion, og så får folk lov til enten at lave om, selv sætte ud eller betale for en særafhentning, og dem har vi kun få af tilbage. Det virker. Regulativet indeholder afstandskrav på 20 m., og det overholdes. Vi har normalt fået bonus og folkene kan godt få lidt del i den. Aldrig haft AT på, det havde det tidligere firma vist. Silkeborg har jo fra 1994 gjort meget og det lønner sig nu.*

**Skraldemand:** Sten, sikkerhedsrepræsentant

*Det er en god kommune, har selv kun kørt der tidligere. Der er løbende kommet mere styr på tingene, også ved vores bidrag. Selvfølgelig er der daglige småproblemer, men tager vi det op, løses de. Er der grus skriver vi det på en seddel og melder ind, og så bliver der gjort noget. De holder op om det.*

*Borgerne får tømt det grønne affald hver 14. dag, og nogle gange skal de have besked på at rengøre spanden, men ikke egentlig arbejdsmiljø-problemer. Der er sug på indsamlingsbilen. Det er frivilligt om folk sorterer og vi checker. Det er der ikke noget problem i, jeg kender jo ruten og ved, hvem der sætter en grøn beholder frem. Vi har ikke meget overudbæring, måske en 50 spande om ugen. Det er reglen, at der sættes flere folk på når normen på 850 overskrides. Det er der da nogle, der er lidt sure over, ville hellere have pengene. Men sådan er det.*

*Vi har det godt, synes jeg, og kommunen tager os seriøst. Enkelte folk springer måske over, hvor gærdet er lavest, henter fx. en spand længere inde end 20 m. mod en flaske rødvin til jul. Koteletgrundene er lidt generende, for der skal vi gå op til 100m. Det er ikke noget arbejdsmiljø-problem, men tager tid.*

*Vi kunne ønske os lidt bedre materiel, især biler med lav indstigning. Vi havde et par under Marius. Vi snakker godt med kommunen. De kunne stille kravet. Mester er lidt svær at stikke ud. Vi har lidt problemer med håndtag på spande som står ind mod muren. Kommunen siger den mangler hjemmel til at kræve andet, men det må den jo så lave om.*